



**LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISTA  
DESDE LAS ESCUELAS. ESTUDIO EN EL CASO DEL MUNICIPIO DE SIBATÉ**

**Autor**

Zoraida del Pilar Garzón Rodríguez

Código 2010287539

**Directora:**

María del Pilar Unda Bernal

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN  
BOGOTÁ D.C.  
2016

AGRADECIMIENTOS A Dios por ponerme en este camino del que aprendí tanto, con sus hallazgos y dificultades.

A MARÍA DEL PILAR UNDA BERNAL, por su acompañamiento, dirección y cercanía.

A los maestros, padres de familia y estudiantes de las Instituciones Educativas de Sibaté por compartirme sus vivencias sobre la integración de instituciones educativas.

A mis padres y mi hermana ANDREA GARZÓN quienes cimentaron y acompañaron cada peldaño que caminé para lograr mis metas profesionales.

A mi esposo OSCAR SAINEA por ser un compañero de vida inigualable, por darme energía para seguir, por involucrarse y recorrer conmigo este camino desconocido.

A todos los que me brindaron su mano para recorrer este camino que hoy culmina satisfactoriamente para mí, MIL GRACIAS Y BENDICIONES...

## RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN- RAE

<b>1. Información General</b>	
<b>Tipo de documento</b>	Tesis de Grado Maestría de Investigación
<b>Acceso al documento</b>	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
<b>Título del documento</b>	La política de integración de instituciones educativas vista desde las escuelas. Estudio en el caso del municipio de Sibaté
<b>Autor(es)</b>	Garzón Rodríguez, Zoraida del Pilar
<b>Director</b>	María del Pilar Unda Bernal
<b>Publicación</b>	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2016. 165 p.
<b>Unidad Patrocinante</b>	Universidad Pedagógica Nacional de Colombia.
<b>Palabras Claves</b>	POLÍTICA EDUCATIVA, POLÍTICA PÚBLICA, PARTICIPACIÓN, INTEGRACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

<b>2. Descripción</b>
<p>El trabajo de investigación <i>La política de integración de instituciones educativas vista desde las Escuelas. Estudio en el caso del municipio de Sibaté</i>, ofrece una perspectiva de lo sucedido con esta política educativa en este municipio de Colombia, a partir de la información recolectada (estadísticas, actas, documentos existentes) sobre lo ocurrido respecto a los objetivos previstos en la definición de la política y de las narrativas obtenidas sobre las experiencias y saberes de distintos actores (directivas, maestros, estudiantes, familias) involucrados en su implementación, con el propósito de aportar conocimiento sobre lo que pasa al poner en marcha políticas educativas en los contextos locales , teniendo en cuenta la perspectiva de la justicia cognitiva para la justicia social de la que habla Boaventura de Sousa Santos desde las Epistemologías del Sur.</p>

<b>3. Fuentes</b>
<p>Acto Legislativo 1. <i>Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política</i>. Congreso de la República, Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001 Bogotá, Colombia, 2001. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de:  <a href="http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-90475_archivo_pdf.pdf">http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-90475_archivo_pdf.pdf</a></p> <p>Alcaldía Municipal de Sibaté. (2001). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2001- 2003 Tejiendo Sociedad</i>. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de:  <a href="http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-sibat%C3%A9-cundinamarca-2001-2003-(82%20p%C3%A1g%20-%201.928%20kb).pdf">http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-sibat%C3%A9-cundinamarca-2001-2003-(82%20p%C3%A1g%20-%201.928%20kb).pdf</a></p> <p>Alcaldía Municipal de Sibaté. (2004). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2004- 2007: Para Construir un Mejor Futuro</i>. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de:  <a href="http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_plan_de_desarrollo_sibate_cundinamarca_acuerdo_n%C2%BA_03_de_2004_(16_p%C3%A1g_43_%20kb).pdf">http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_plan_de_desarrollo_sibate_cundinamarca_acuerdo_n%C2%BA_03_de_2004_(16_p%C3%A1g_43_%20kb).pdf</a></p>

- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2007). *Informe de Empalme 2004- 2007*. Sibaté. Obtenido de [http://www.sibate-cundinamarca.gov.co/Informes\\_empalme.shtml](http://www.sibate-cundinamarca.gov.co/Informes_empalme.shtml)
- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008- 2011: Sibaté Social e incluyente*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan%20de%20desarrollo%20sibate%20-%20cundinamarca%20%202008%20-%202011.pdf>
- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2011). *Plan Educativo Municipal Educación de Calidad e Inclusión para el Desarrollo Integral de los y las Sibateñas 2011-2021*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: [http://www.iedsanbenito.edu.co/apc-aa-files/39333335653730633732396633316266/PEM\\_Mayo\\_18.pdf](http://www.iedsanbenito.edu.co/apc-aa-files/39333335653730633732396633316266/PEM_Mayo_18.pdf)
- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015: "Todos de la Mano Transformamos a Sibaté"*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: [http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/61613731623631396231636161383939/PDM.\\_DEFINITIVO\\_25\\_MAYO.pdf](http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/61613731623631396231636161383939/PDM._DEFINITIVO_25_MAYO.pdf)
- Angel, C. A., Angel, J., Caicedo, J. M., & Guerra, G. (7 de noviembre de 2000). Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Gaceta del Congreso 439. Recuperado el 8 de Agosto de 2015, de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)
- Ávila, J., Ortiz, M., & Sanchez, W. (2004). Impacto de la Ley 715/2001 y los decretos reglamentarios 1850 y 3020, en las Instituciones Educativas Oficiales. (FECODE, Ed.) *Educación y Cultura* (66), 8- 12.
- Ávila, R. (2008). *"La Configuración del Campo de la Rectoría Escolar Oficial en Colombia en el Contexto de las Políticas Educativas Recientes"*. de Investigación, Universidad de Manizales- CINDE, Manizales.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). Programa Nuevo Sistema Escolar: transformación de la gestión y la participación educativa. Colombia. Recuperado el 28 de abril de 2014, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=443714>
- Barbosa, A. F., & Candau, V. M. (2007). *Indagações Sobre Currículo: Currículo , Conhecimento e Cultura*. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/indag3.pdf>
- Caballero, P. (2011). *Versión Final a Julio de 2011 del Proyecto Educativo Municipal 2011-2021*. Sibaté.
- Castro, S. (2005). *La Poscolonialidad Explicada a los Niños*. Bogotá: U.J. Instituto Pensar. Recuperado el 14 de Septiembre de 2012, de <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/158.pdf>
- Chagüi , R., & Rubio, D. (2003). ¿Integración o Catástrofe? (P. E. Montif, Ed.) *Directo Bogotá* (5), 10-18.
- Contraloría de Bogotá. (2004). *Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial: Fondos Educativos SED Bogotá, periodo auditado 2003*. Bogotá. Recuperado el 15 de Diciembre de 2015, de [http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Educaci%C3%B3n%20Cultura%20Recreaci%C3%B3n%20y%20Deporte/PAD\\_2004/FaseI/INFORME%20FINALFONDOS2003-2004.doc](http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Educaci%C3%B3n%20Cultura%20Recreaci%C3%B3n%20y%20Deporte/PAD_2004/FaseI/INFORME%20FINALFONDOS2003-2004.doc).

- Corpoeducación- Fundación Corona. (2004). *La nueva institución educativa: orientaciones para su integración*. Recuperado el 28 de Agosto de 2013, de [file:///C:/Users/zoraidadel Pilar/Downloads/Educacion\\_LibroNuevaInstitucionEducativa.pdf](file:///C:/Users/zoraidadel Pilar/Downloads/Educacion_LibroNuevaInstitucionEducativa.pdf)
- De Moura C, Navarro C & Wolff L (2000) *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.
- Folcaut, M. (2007). La "Gubernamentalidad". En G. Georgi, & F. Rodríguez, *Ensayo Sobre Biopolítica. Exesos de Vida* (págs. 187- 2015). Buenos Aires- Barcelona- Mexico: Paidós.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. Gedisa Editorial.
- Gómez, P., Minaña, C., Raverón, C., Sescún, B., Tellez, F, Villegas, L. M., y otros. (2004). Ponencia presentada en el IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación desde su Escuela. Recuperado el 9 de agosto de 2015 de: [www.humanas.unal.edu.co/red/index.php/download\\_file/view/83/](http://www.humanas.unal.edu.co/red/index.php/download_file/view/83/)
- Grinberg, S. (2013). Biopolítica y Educación: hacia una nueva crítica de la educación. 115- 124. (F. d. Revista Pedagogía y Saberes, Entrevistador, C. Noguera, & D. Marín, Traductores) UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.
- Ley 715 de 2001. *Normas orgánicas en materia de recursos y competencias, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud*. Consultada el 4 de abril de 2014 en: [www.juriscol.banrep.gov.co](http://www.juriscol.banrep.gov.co)
- Latapí, P., Schmelkes, S., & Torres, R. (26- 28 de abril de 2000). *Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos, Elaborado con oportunidad del Foro Mundial de la Educación*. Obtenido de Fronesis: [www.fronesis.org/prolat.htm](http://www.fronesis.org/prolat.htm)
- Martinic, S. (2001). Conflictos políticos e interacciones comunicativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*.(27), 17- 33.
- Ministerio de Educación Nacional. (Junio de 2003). Integración Institucional: Unión de Saberes y Acciones para Transformar. *Periódico Al Tablero* (21), págs. 3- 5.
- Ministerio de Educación Nacional. (junio de 2003). Integración institucional: la unión si hace la fuerza. *Al tablero*(21). Recuperado el 30 de Agosto de 2012, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87952.html>
- Molano, F., & Acosta, W. (2004). *El Nuevo Orden Educativo Global y la Mercantilización de la Escuela Pública en Bogotá 1990 – 2004*. Recuperado el 18 de julio de 2015: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/dcsupn/acostaj\\_molanoc.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/dcsupn/acostaj_molanoc.pdf)
- Morales, H., Ordúz, A., & Ravelo, G. (2005). *Incidencia de la Estrategia de Fusión en la gestión Escolar de la Institución Educativa INEM de la Ciudad de Bucaramanga*. Tesis de grado, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.
- Noguera, Carlos. (2013). Crisis de la Educación como Crisis de Gobierno. Sobre la ejercitación del animal humano en tiempos neoliberales. *Revista Colombiana de Educación*, 44- 60.
- OREALC-UNESCO. (2014). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013- 2014: Enseñanza y Aprendizaje, Lograr la Calidad para Todos, Una mirada sobre América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Piñeros, L.J. (2010) *Una Mirada a Las Cifras de la Educación en Colombia 2002- 2009*. Educación Compromiso de Todos: Bogotá, Colombia.
- PNUD. (2011). *Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia*

- Rural. Razones para la Esperanza.* Bogotá.
- Popkewitz, T (1991) *Sociología política de las reformas educativas*. Tercera edición. Ediciones Morata, S.L: Columbia, Estados Unidos.
- Restrepo, A. (1990). Relación entre la sociedad civil y el Estado. *Análisis político*(9), 53- 81.
- Rodriguez, Abel (2002). *La Educación después de la Constitución del 91: de la reforma a la Contrarreforma..* Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rodriguez, Abel (2015). *20 Años de la Ley General de Educación: Resultados y Posibilidades.* Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rubio, D. A. (2013). Sistema Educativo, Gubernamentalidad neoliberal y subjetivación. De la Crisis y otros Demonios. *Pedagogía y Saberes*(38), 23- 29. Recuperado el 2 de mayo de 2015, de [www.pedagogica.gov.co](http://www.pedagogica.gov.co)
- Santos, B. (2009). *Una Epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social.* (J. Garandilla, Ed.) CLACSO.
- Santos, B. d. (2009). *Una Epistemología del Sur.* Mexico: Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1987/ 2003). *¿Qué es la Democracia?* (M. González, & M. C. Pastellini, Trads.) Taurus.
- Secretaria de Desarrollo Social de Sibaté. (2010). *Informe de Gestión en el marco del Proceso de Rendición Pública de Cuentas para la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud.* Sibaté. Recuperado el 24 de julio de 2016 de <http://www.sinfoniaunicef.info/wp-content/uploads/2015/05/Sibate.pdf>
- Secretaría de Planeación Departamental- Visor Estadístico Municipal. (2016). *Estadísticas Básicas Municipales.* Cundinamarca. Recuperado el 28 de julio de 2016 de: <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadep laneacion/VisorEstadisticoMun.gc>
- Sentencia Sentencia C-133/12 de la Corte Constitucional. Recuperado el 27 de octubre de 2012 de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-133-12.htm>
- Shmelkes, S. (2006). La interculturalidad en la educación básica. *El Currículo a Debate.*
- Simons, M., & Masschelein, J. (2013). "Se nos hace creer que se trata de nuestra libertad": notas sobre la ironía del dispositivo de aprendizaje. (C. Trad.Noguera, Ed.) *Revista Pedagogía y Saberes* (38), 93- 102. doi:(Original en inglés, 2008)
- UNESCO. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. *Conferencia Mundial Sobre Educación para Todos*, (pág. 41). New York.
- UNESCO. (2000). Marco de Acción de Dakar. *Foro Mundial de la Educación para Todos.* Dakar.
- UNESCO. (2011). *Informe de la Directora General Sobre La Educación para Todos.* Paris.

#### 4. Contenidos

Este trabajo se compone de seis capítulos. En el primero -Motivos que impulsaron la política: el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001-, se presenta la revisión de los textos legislativos que dieron origen a la política de integración de instituciones educativas, poniendo

especial atención en los documentos de debate en el Congreso de la República, así como las recomendaciones de organismos multilaterales, y las comunicaciones del Sindicato de Maestros FECODE en el momento de la formulación de la política.

El capítulo dos -Objeto de estudio-, se precisa el problema de investigación teniendo en cuenta las preguntas que surgieron de la indagación anterior: ¿Cómo se llevó a cabo la política de integración de instituciones en un escenario local específico y qué impacto ha tenido en la escuela en relación con los sujetos - directivos, maestros, estudiantes, familias -, sus dinámicas y sus prácticas?, ¿Cómo interactuaron ellos con su formulación e implementación?, ¿Cómo se ha entendido la integración de instituciones en el contexto escolar?, ¿Cómo incidió la política en los proyectos y prácticas pedagógicas de las escuelas? ¿Qué resultados tuvo la implementación de la política de integración de instituciones educativas en el sentido otorgado por la ley 715 de 2001?, ¿Qué ocurrió en el municipio con la repitencia y la deserción en el tránsito de un nivel escolar a otro?

En el tercer capítulo -Revisión de estudios y herramientas conceptuales-, se hace una exposición de los estudios e investigaciones que se han realizado, desde la perspectiva de universidades, organismos públicos y redes de maestros que han trabajado el tema de la integración en distintos lugares del país. En un segundo momento, se profundiza conceptualmente sobre las políticas y la problemática de la participación de las poblaciones involucradas en su implementación, con aportes de Latapí, Schmelkes y Torres (2000), así como de Sartori (1987), Foucault (1970) y Restrepo (1990).

El capítulo cuatro -Enfoque epistemológico y ruta metodológica- se refiere el diseño metodológico incluyendo la recopilación de documentos existentes y se le da un espacio central a las voces de los actores escolares a través de entrevistas y encuentros para dialogar sobre la política.

En el capítulo cinco -Resultados y Análisis- a partir de un acercamiento al contexto municipal de Sibaté, se presenta la sistematización y tematización de los registros, en relación con los siguientes ejes temáticos: (a) participación en la definición e implementación de la política, (b) dinámica institucional (particularidades, tensiones y procesos), (c) cómo se entendió la integración en las escuelas, (d) incidencia sobre la vida de las escuelas, sus proyectos y prácticas frente a la integración, (e) percepciones de los actores frente a los resultados del proceso. El estudio de estadísticas y documentos, con todas sus inconsistencias y limitaciones, permitió una aproximación a la pregunta por lo ocurrido con matrícula, deserción y repitencia en el municipio.

### 5. Metodología

Este trabajo investigativo se enfoca desde el paradigma de las Epistemologías del Sur de Boaventura de Sousa Santos (2009), en la perspectiva de promover la justicia cognitiva, entendida como: ... *la búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas de las clases, de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados , explotados y oprimidos, por el colonialismo y el capitalismo globales...* (2009, p. 12). Para ello, se realiza un estudio sobre el tema de las políticas educativas “en caso”, como lo entiende Clifford Geertz (1973), a partir de un rastreo de estadísticas, actas y otra documentación que da pistas sobre la implementación de esta política y se hizo énfasis en el acercamiento a los relatos de quienes han experimentado la reforma educativa implementada a partir de la ley 715 de 2001, con la integración de instituciones educativas. Así, sin desconocer el aporte de los datos cuantitativos, se produjeron narraciones de maestros, directivos, estudiantes, y familias, que contribuyeron a realizar una interpretación de las estadísticas que presentan las entidades territoriales y la nación, desde las realidades escolares.

### 6. Conclusiones

La integración de instituciones educativas beneficia a los estudiantes y sus familias en cuanto garantiza el acceso permanente a todos los niveles de educación básica, igualmente, esta política promovió la ampliación de la oferta educativa en los sectores rurales, sin embargo, las deserción y repitencia se siguen presentando por factores asociados al ámbito familiar de los estudiantes, por otro lado, la implementación de la política sin la participación de los actores escolares, especialmente de maestros, desde la definición de la política no ha redundado en la consolidación de prácticas pedagógicas que lleven al estudiante a transitar por un proceso educativo articulado en las diferentes sedes de su misma institución.

<b>Elaborado por:</b>	Zoraida del Pilar Garzón Rodríguez
<b>Revisado por:</b>	María del Pilar Unda Bernal

<b>Fecha de elaboración del Resumen:</b>	20	10	2016
--	----	----	------



## Contenido

Introducción.....	11
Capítulo I.....	14
Motivos que Impulsaron la Política: el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001	14
Acto Legislativo 01 de 2001: los argumentos economicistas de la reforma .....	15
Del Situado Fiscal al Sistema General de Participaciones. ....	19
La Ley 715 de 2001 .....	21
Racionalización del gasto en educación: política de Integración de Instituciones. ....	21
Una nueva estructura institucional para la educación formal: Ley 715. ....	24
Integración como aporte a la continuidad y permanencia de los niños en la escuela...	26
Capítulo II.....	30
Construcción del Objeto de Estudio. ....	30
Definición del problema .....	30
Objetivos.....	31
Objetivo General.....	31
Objetivos Específicos. ....	31
Capítulo III .....	33
Revisión de estudios y Herramientas conceptuales .....	33
Estudios sobre la implementación de la política de integración de instituciones educativas .....	33
Efectos de la Integración sobre la vida de directivos, coordinadores, profesores y sobre la “calidad” de la educación. ....	33
Enfoque tecnicista de la política de Integración.....	34
El discurso empresarial en la política de integración. ....	37
La política de integración en las escuelas.....	38
Auditoría sobre el cumplimiento de los objetivos de la política de integración en Bogotá. Evaluación del impacto de la política de integración en Bogotá, visto desde un organismo de control. ....	41
El proceso visto en una Institución Educativa de Bucaramanga. ....	43
Afectaciones en la configuración de la rectoría escolar, como resultado de la fusión de instituciones educativas .....	49
Aproximación conceptual al tema de las políticas, su implementación y la participación .....	55

	10
La participación.....	63
Capítulo IV .....	76
Enfoque epistémico y ruta metodológica .....	76
CAPÍTULO IV .....	84
Resultados y Análisis .....	84
Ubicación geográfica.....	84
Población municipal .....	86
Características del Sector Educativo. ....	89
Población entrevistada.....	94
Análisis de las entrevistas.....	95
¿Cómo se entiende la integración? .....	96
Participación en la política de integración de instituciones educativas.....	98
Dinámicas institucionales: particularidades / tensiones / procesos. ....	104
Percepciones sobre los resultados de la integración (continuidad, permanencia).....	130
Conclusiones.....	149
Referencias Bibliográficas.....	159

### Índice de Tablas

Tabla 1. Población por zona. Sibaté 2005 1 .....	86
Tabla 2. Población menor de 18 años 2005.....	88
Tabla 3. Sede de la IED General Santander .....	90
Tabla 4. Sedes de la IED San Benito.....	91
Tabla 5. Sedes de la IED Romeral.....	92
Tabla 6. Sedes de la IED San Miguel.....	92
Tabla 7. Sedes de la IED Pablo Neruda.....	93
Tabla 8. Códigos de participantes .....	94
Tabla9. Matrícula de Sibaté 2000- 2009 .....	138
Tabla10. Matrícula de Sibaté 2010-2014 .....	141
Tabla11. Índice de Deserción en Sibaté 2004- 2013 .....	142
Tabla12. Repitencia en Sibaté 2004- 2013.....	145

### Índice de figuras

Figura 1. Número de Instituciones educativas en Colombia 2002- 2008.....	25
Figura 2. Localización Geográfica del Municipio de Sibaté en el Mapa de Colombia.....	84
Figura 3. Mapa de Sibaté en el marco regional. ....	85
Figura 4. Pirámide Poblacional de Sibaté 2005.....	87
Figura 5. Distribución porcentual de la población de 0 a 17 años,.....	88

### **Introducción**

El presente trabajo de investigación ofrece una perspectiva de lo sucedido con la política de integración de instituciones educativas implementada en el municipio de Sibaté, a partir de la información recolectada (estadísticas, actas, documentos existentes) sobre lo ocurrido respecto a los objetivos previstos en la definición de la política y de las narrativas obtenidas sobre las experiencias y saberes de distintos actores (directivas, maestros, estudiantes, familias) involucrados en su implementación, con el propósito de aportar conocimiento sobre lo que pasa al poner en marcha políticas educativas en los contextos locales , teniendo en cuenta la perspectiva de la justicia cognitiva para la justicia social de la que habla Boaventura de Sousa Santos desde las Epistemologías del Sur.

Este trabajo se compone de seis capítulos. En el primero -Motivos que impulsaron la política: el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001-, se presenta la revisión de los textos legislativos que dieron origen a la política de integración de instituciones educativas, poniendo especial atención en los documentos de debate en el Congreso de la República, así como las recomendaciones de organismos multilaterales, y las comunicaciones del Sindicato de Maestros FECODE en el momento de la formulación de la política.

El capítulo dos -Objeto de estudio-, se precisa el problema de investigación teniendo en cuenta las preguntas que surgieron de la indagación anterior: ¿Cómo se llevó a cabo la política de integración de instituciones en un escenario local específico y qué impacto ha tenido en la escuela en relación con los sujetos - directivos, maestros, estudiantes, familias - sus dinámicas y sus prácticas?, ¿Cómo interactuaron ellos con su formulación e implementación?, ¿Cómo se ha entendido la integración de instituciones en el contexto escolar?, ¿Cómo incidió la política en los proyectos y prácticas pedagógicas de las escuelas? ¿Qué resultados tuvo la implementación de la política de integración de instituciones educativas en el sentido otorgado por la ley 715 de 2001?, ¿Qué ocurrió en el municipio con la repitencia y de la deserción en el tránsito de un nivel escolar a otro?

En el tercer capítulo -Revisión de estudios y herramientas conceptuales-, se hace una exposición de los estudios e investigaciones que se han realizado, desde la perspectiva de universidades, organismos públicos y redes de maestros que han trabajado el tema de la integración en distintos lugares del país. En un segundo momento, se profundiza conceptualmente sobre las políticas y la problemática de la participación de las poblaciones involucradas en su implementación, con aportes de Latapí, Schmelkes y Torres (2000), así como de Sartori (1987), Foucault (1970) y Restrepo (1990).

El capítulo cuatro -Enfoque epistemológico y ruta metodológica- se refiere el diseño metodológico incluyendo la recopilación de documentos existentes y se le da un espacio central a las voces de los actores escolares a través de entrevistas y encuentros para dialogar sobre la política.

En el capítulo cinco -Resultados y Análisis- a partir de un acercamiento al contexto municipal de Sibaté, se presenta la sistematización y tematización de los registros, en relación con los siguientes ejes temáticos: (a) participación en la definición e implementación de la política, (b) dinámica institucional (particularidades, tensiones y procesos), (c) cómo se entendió la integración en las escuelas, (d) incidencia sobre la vida de las escuelas, sus proyectos y prácticas frente a la integración, (e) percepciones de los actores frente a los resultados del proceso. El estudio de estadísticas y documentos, con todas sus inconsistencias y limitaciones, permitió una aproximación a la pregunta por lo ocurrido con matrícula, deserción y repitencia en el municipio.

## Capítulo I

### **Motivos que Impulsaron la Política: el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001**

La Constitución Nacional ha sido objeto de diferentes reformas desde su formulación y no todas ellas obedecen al propósito fundamental de la misma. Es el caso de la reforma constitucional que se llevó a cabo con la expedición del el Acto legislativo 01 de 2001 que, diez años después de la aprobación de la Constitución de 1991, genera cambios drásticos en todos los sectores, en especial en el de la salud y la educación.

Si bien con motivo de la aplicación de la reglamentación de la Ley de Educación 115 de 1994, algunos sectores como el Sindicato de Maestros FECODE, promovían la idea de fortalecer la institución de educación oficial como unidad básica del sistema, esto no fue precisamente lo que ocurrió con las políticas de racionalización del gasto, implementadas por el gobierno con el apoyo de organismos supranacionales.

La propuesta de integración puesta sobre la mesa por FECODE tenía como finalidad, según lo afirma Abel Rodríguez (2015), superar problemas estructurales del sistema educativo, mediante la articulación pedagógica de la educación básica para disminuir los traumatismos que los estudiantes experimentaban al trasladarse de su escuela de básica primaria al colegio de bachillerato; con esta idea se buscaba articular un solo PEI para que los procesos académicos de los estudiantes tuvieran continuidad en procesos pedagógicos coherentes y así disminuir las tasas de reprobación, deserción y repitencia.

Sin embargo, desde la perspectiva de este mismo autor, el gobierno mal utilizó la estrategia de integración, para movilizar su política de ajuste fiscal:

La política de integración de instituciones educativas se entiende como una estrategia de permanencia y a la vez de racionalización, que atenta contra la estabilidad laboral de los maestros, ya que se planteaba una fuerte reducción de las plantas basada, por un lado, en competencia mediante evaluación y por otro lado, en criterios de número de estudiantes por docente y la reducción de instituciones educativas mediante el proceso de integración de instituciones educativas (Rodríguez, 2002, p. 182).

A continuación se exponen brevemente los motivos para la reforma a la constitución de 1991, a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y su reglamentación con la Ley 715 del mismo año, así como los principales acontecimientos sociales y políticos en medio de los cuales se originó y puso en funcionamiento la integración de instituciones educativas en Colombia.

Acto Legislativo 01 de 2001: los argumentos economicistas de la reforma

La primera ponencia del gobierno para la presentación del proyecto de acuerdo 01 de 2001 ante el Congreso permite ver cómo esta reforma se fundamenta en argumentos netamente economicistas, como lo señalan los autores de la ponencia (2000):

Una de las explicaciones del elevado crecimiento del gasto que genera un déficit fiscal creciente en la Nación, se encuentra en la Constitución de 1991, la cual estableció nuevos compromisos de gasto para el Gobierno Central, a la vez que determinó una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos

en los ingresos corrientes de la Nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en educación y salud y profundizar la descentralización. Por lo tanto, para ellos es urgente adelantar la reforma de tal manera que se logre poner límites al crecimiento de los costos de los servicios, especialmente en educación y salud, ya que, en la década pasada, se dio un aumento exagerado en los costos. (Ángel et al., 2000, P. 3).

Es este el argumento del Acto Legislativo 01 de 2001 que, al modificar los artículos 347, 356 y 357 en los cuales se abordan los temas de la distribución de los recursos, conduce a la disminución del déficit fiscal y a la profundización de la descentralización, proyectada a la asignación de nuevas competencias para las entidades territoriales, la nación, los departamentos, municipios y distritos.

En la primera ponencia del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000, los ponentes argumentan que:

Este proyecto de Acto Legislativo constituye un elemento esencial para avanzar en el camino de recuperación de la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico, a la vez que permite profundizar el proceso de descentralización al dotar a las regiones de fuentes de ingresos estables y crecientes y de instrumentos para lograr una administración pública que sea cada vez más eficiente y enfocada hacia el mediano y largo plazo (Ángel et al., 2000, p. 4).

Durante la primera ponencia en el Congreso, los representantes de los Ministerios de Hacienda y del Interior enfatizan en que “con la reforma se contribuirá desde todos los sectores al ajuste fiscal que además de modificar la fórmula de distribución de recursos, le



pondrá fin al crecimiento de los gastos de funcionamiento del gobierno, excluyendo los gastos pensionales” (Ángel et al., 2000, p. 7 ).Esta política significó el recorte al presupuesto para la prestación del servicio educativo, pues desde el gobierno se planteaba que:

Sin aumentar la planta de docentes, y bajo la propuesta expuesta, se puede prever hacia el futuro una cobertura cercana al 100% en el sector. Esto se traduce en el incremento de la relación alumnos/docente, la cual, desde la perspectiva gubernamental, es baja en la educación pública, cuando se la compara con estándares privados e internacionales... (Ángel et al., 2000, p.7).

Con este argumento, se impulsó toda una reforma del sistema escolar, de la cual hizo parte la integración de instituciones educativas, la generación de un nuevo estatuto docente y la reformulación de competencias para la reglamentación del servicio educativo.

Para reglamentar esta reestructuración constitucional se aprueba la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, reformando la estructura de los sistemas de salud y educación especialmente. Así, con el establecimiento del Acto Legislativo 01 de 2001, se radica el proyecto de Ley 120 de 2001, Esta Ley se aprueba en el Senado de la República con varios argumentos que se exponen con amplitud en la Comisión Tercera del Senado.

Los representantes que estudiaron el Proyecto de Ley 120 de 2001 en el Congreso, apoyaron la propuesta del gobierno puesto que, a su modo de ver, entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales se presentaba duplicidad y falta de claridad en las funciones administrativas y prestación del servicio educativo. Dado que se estaría asignando doble presupuesto para cumplir las mismas funciones (haciendo referencia a que

cada ente territorial nombraba docentes y era responsable de la prestación del servicio educativo), como resultado, habría una inadecuada distribución territorial de los recursos, con lo cual no se promovía el desarrollo de las regiones más pobres, por ser estas las que menos presupuesto recibían. Como se expone en la Gaceta 600-1 del Senado de la República (2001, este es el argumento:

La reforma se propone otorgar un espacio adecuado para que las entidades territoriales e instituciones asuman con claridad el papel que les corresponde. Para ello se desarrollan disposiciones que permitirán claridad en las competencias entre entidades territoriales, reconocerán la heterogeneidad territorial y sectorial y se afectarán las variables que inciden y presionan el gasto corriente de la Nación en los sectores de salud y educación para finalmente ajustar los procedimientos de distribución de los recursos teniendo en cuenta la dinámica sectorial (Gaceta 600-1 Senado de la República, 2001, p. 3)

Que una mejor organización repercuta en un mayor aprovechamiento de los recursos es justificable, pero la disminución de la cantidad de docentes para una población creciente en las condiciones culturales y coyunturales que se presentan en Colombia, acentuada por la situación del conflicto armado interno, y que argumente con esto un mejoramiento de la calidad de la educación, plantea serios interrogantes.

Ahora bien, llama la atención que, en la formulación de la Ley 715 de 2001 no se tuvo en cuenta ningún argumento pedagógico o educativo, como se había planteado previamente. La Ley apunta a consolidar un sistema de distribución de los recursos más eficiente, no a impulsar una política de calidad o mejoramiento de la educación. En

consecuencia lo que se reforma es la Ley de competencias y distribución de recursos, no la Ley de Educación. En este contexto surge la siguiente pregunta, ¿Qué resulta de una política de reforma educativa sin criterios educativos?,

A pesar de mostrar el surgimiento del proyecto de Acto Legislativo como un proceso de política pública, con inclusión de todos los sectores, el debate de este documento se da en un clima de manifestaciones de la sociedad civil en desacuerdo con las medidas, a pesar de las movilizaciones masivas y del paro nacional realizado entre el 15 de mayo y el 20 de junio de 2001, el Acto Legislativo se aprueba. Sin embargo, la ponencia muestra el Proyecto de Acto Legislativo como resultado de la realización de Mesas de trabajo de participación pluralista, convocada por el gobierno.

De la misma manera sucede con la Ley reglamentaria 715 de 2001, la posición de la sociedad organizada se ignora. Se radica el proyecto de Ley 120 de 2001 con mensaje de urgencia desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Planeación Nacional<sup>1</sup>, el proceso se realizó con tanta rapidez y sigilo que no dio lugar, ni espacio para que los diferentes sectores pusieran su punto de vista en este terreno de formulación de la política.

### **Del Situado Fiscal al Sistema General de Participaciones.**

El cambio del Situado Fiscal contemplado en la Constitución Nacional, al llamado Sistema General de Participaciones, se realiza con el argumento de mejorar la fórmula para

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Hacienda y Crédito público de la época estaba en cabeza del actual mandatario Juan Manuel Santos.

la distribución de los recursos, éste disminuyó significativamente el presupuesto para la educación en el país.

El Situado Fiscal fue establecido en el artículo 356 de la Constitución Política del 91, y contemplaba el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que se cedía a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política.

En el análisis de Abel Rodríguez (2015), con la contrarreforma del Acto Legislativo 01 de 2001, la fórmula de distribución del presupuesto afecta los recursos destinados para educación de la siguiente forma:

El presupuesto del Situado Fiscal estaba específicamente dirigido a financiar la educación, primaria, básica y media, y la salud. La parte de este presupuesto asignado a los municipios estaba calculado para crecer de acuerdo a las necesidades presentadas en el sector, partiendo en 1993 con un 14% y asegurando para 2002 un 22% sobre los ingresos corrientes de la nación (p. 51)... Con la contrarreforma del Acto Legislativo 01 de 2001 se limita por seis años consecutivos el crecimiento de los gastos generales del Gobierno Nacional, desligando la asignación de los ingresos corrientes de la nación, y estableciendo un monto fijo de recursos (lo transferido en 2001), que crecerá al ritmo de la inflación más un 2% hasta el año 2005 y un 2,5% del 2006 al 2008. A partir de 2008 la participación territorial vuelve a ligarse con los ingresos corrientes, pero no en relación con el cálculo anual, sino con el

promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores (p. 152).

#### La Ley 715 de 2001

La Ley 715 de 2001 con la cual se reglamenta el Sistema General de Participaciones que estableció el Acto Legislativo 01 de 2001, establece parámetros para la distribución de los recursos y deroga la Ley 60 de 1993. En esta, la participación de la educación se calcula teniendo en cuenta la población atendida de acuerdo a unas tipologías que constan de un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en preescolar, básica y media, diferenciadas por zonas, rurales y urbanas, el presupuesto se distribuye teniendo en cuenta la población que ya se ha beneficiado del servicio educativo y contempla una suma residual para la población por atender y la población con altos índices de pobreza (Capítulo IV, Ley 715 de 2001).

#### **Racionalización del gasto en educación: política de Integración de Instituciones.**

Como resultado de la reorientación del gasto como política de racionalización, con la aprobación de la Ley reglamentaria 715 de 2001, en el sector educativo se propuso, entre otras medidas, una política de reducción de instituciones mediante la integración de instituciones educativas con todos los ciclos de la educación básica hasta noveno grado.

En estas decisiones de política educativa tuvo gran influencia la asesoría de organismos económicos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales financiaron a través de préstamos varias de las reformas educativas en América Latina y el Caribe, en especial en Colombia.

Los organismos multilaterales argumentaban que el gasto en educación se estaba orientando de manera inadecuada, generando grandes gastos y pocos resultados, como se expone a continuación en el documento “Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe” del Banco Interamericano de Desarrollo elaborado por De Moura Castro (2000):

Las decisiones en materia de educación a menudo se adoptan en América Latina sin una consideración adecuada de la eficacia en función de los costos. A menudo se emprenden grandes y costosas intervenciones en las cuales con un gasto menor pudo haberse obtenido un impacto mayor. Los que toman decisiones en materia educativa en la región deben justificar sus decisiones más explícitamente (*p.34*).

En esta perspectiva el Banco Interamericano de Desarrollo sugiere que “la proporción de alumnos por maestro es indudablemente el elemento más importante que afecta los costos unitarios”. (De Moura Castro et al., 2000, *p.35*). Por este motivo, el Banco financió prioritariamente los proyectos que tuvieron que ver con la promoción a la eficiencia fiscal de los sistemas educativos nacionales en los países de América Latina y el Caribe. En Colombia, por ejemplo, financió el programa “Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la Gestión y Participación Educativa”. (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 2).

El “Nuevo Sistema Escolar: transformación de la Gestión y Participación Educativa”, fue el pilotaje de la estrategia de integración de instituciones educativas. Se realizó con características muy similares al proceso de integración de instituciones que hoy está establecido en el país en 160 municipios de 8 departamentos. Este programa compromete a los municipios y departamentos, en convenio con el MEN, a racionalizar la planta docente a

través de la creación de colegios completos. (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 2). La creación de colegios completos, se puso en marcha con la idea de garantizar a los alumnos de los colegios del programa el ciclo completo de educación básica hasta noveno grado y de implantar “nuevas prácticas de gestión”, como lo plantea el BID en “Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe”: “la creación de colegios completos y la implantación de nuevas prácticas de gestión educativa mejorarán la permanencia y retención de alumnos en el sistema y los niveles de escolaridad (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 6).

Para la implementación de esta estrategia, el Banco Interamericano de Desarrollo contempla establecer consensos y realizar campañas de difusión para dar a conocer el alcance y propósitos del programa a la opinión pública y a los propios maestros, promoviendo su participación directa en los cambios, después de realizar los ejercicios piloto: “La voluntad política expresada por el actual gobierno y la apertura al diálogo con los docentes, asegurarían el aumento de la adhesión de los mismos a la reforma propuesta” (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 6).

En la implementación del Programa “Nuevo Sistema Escolar” se realizan procedimientos que chocan con el espíritu democrático de la Constitución Política de Colombia, En primer lugar, aunque contó con la voluntad política del gobierno, omitió la apertura al diálogo con los maestros como se había recomendado, en segundo lugar, se realizó como una imposición de la estructura orgánica al sector educativo a través de una ley de ordenamiento del gasto. El Programa Nuevo Sistema Escolar fue presentado ante el Congreso con el proyecto de Ley 508 de 1999 porque contemplaba modificaciones en la

estructura del sistema educativo, por esta razón contó con dificultades para su aprobación. *“A pesar de ser declarado inexecutable fue ejecutado introduciéndolo como modificaciones que se le hicieron al presupuesto de la Nación del año 2000 mediante la Ley 612 de 2000”*. (Rodríguez, 2002, p 193).

Como resultado de la ruta de implementación del gobierno, el programa “Nuevo Colegio” del “Plan Educativo para la Paz, 1999- 2002” desarrolla el pilotaje del Programa del BID “Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la Gestión y Participación Educativa”, este tuvo una fuerte oposición de FECODE, que lo cuestionó como una contrarreforma a la Constitución Política de 1991.

### **Una nueva estructura institucional para la educación formal: Ley 715.**

A partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 los centros educativos oficiales que no ofrecían grado cero, y educación básica completa (de primer a noveno grado) se vieron en la obligación de integrarse con otros colegios para ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes (Ley 715, 2001, art 9).

De esta manera se dispuso la centralización administrativa de las sedes integradas, en una sede principal, con un solo rector, equipo de coordinadores y demás colaboradores de la gestión administrativa escolar (Ley 715, 2001, art 9). Es decir, más de 44.000 escuelas fueron integradas, un solo rector fue delegado para administrar varias sedes, un solo gobierno escolar toma decisiones sobre todos los centros educativos que conforman su institución (Piñeros, 2010). Así, las instituciones enfrentan una transformación con la conformación de comunidades educativas mucho más grandes y sedes geográficamente distantes entre sí. A partir de la integración institucional las diferentes sedes debieron



desarrollar el mismo proyecto institucional, y por ende ponerse de acuerdo en los asuntos pedagógicos, administrativos, financieros y demás.

De acuerdo al estudio *Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009* de Jaime Piñeros (2010), el proceso de integración de instituciones educativas significó la reducción del número de establecimientos educativos en más de 26.000 en la zona rural y en más de 3.000 en las urbanas, entre el inicio y el final del periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2008. En la zona rural existían 35.803 instituciones educativas en el 2002 y 8795 en la zona urbana, mientras en el 2008 las instituciones rurales se redujeron a 9.375 y en la zona urbana a 5.559. Esta relación se expresa en la figura N° 1

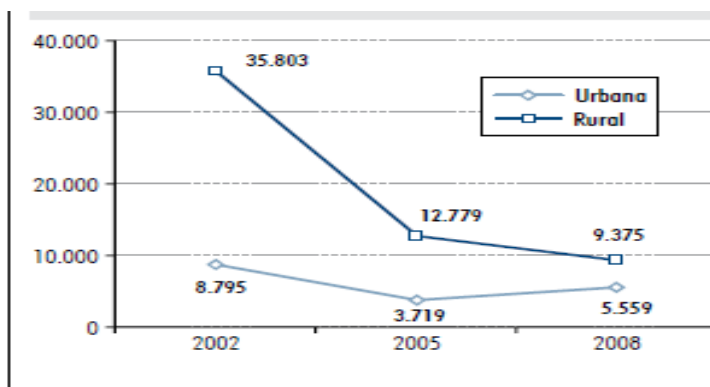


Figura 1. Número de Instituciones educativas en Colombia 2002- 2008

Fuente: Piñeros (2010). *Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002- 2009* (p. 9): *Educación Compromiso de todos*, citando DANE, C-600.

Como se puede deducir de las cifras que presenta Piñeros el mayor impacto de la implementación de la política de integración de instituciones educativas se da en la zona rural, en un país donde según el Informe de Desarrollo Humano para Colombia (2011) el “32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los

municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales”.

En su estudio, Piñeros (2010) hace ver las grandes diferencias en la estructuración de las nuevas instituciones educativas entre las zonas urbana y rural. En las zonas urbanas la tendencia es a integrar menos de cuatro sedes, ya que las instituciones son de gran tamaño, mientras en la zona rural cada institución se integró con seis sedes o más, encontrándose instituciones con más de 20 sedes, con amplias distancias geográficas. Cabe anotar que en las zonas rurales algunas instituciones no se pudieron integrar por su dispersión, en estos casos la institución educativa tuvo que quedar conformada por una sola sede.

#### **Integración como aporte a la continuidad y permanencia de los niños en la escuela.**

En junio de 2003 el periódico *Al Tablero* del Ministerio de Educación Nacional publica un especial sobre la integración de instituciones educativas, en el cual se exponen los propósitos y los efectos esperados de la reforma. En el artículo *Integración Institucional: la Unión si hace la fuerza*, Gloria Mercedes Álvarez, directora de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial, señala como propósito de la integración, contribuir a solucionar los problemas de acceso y deserción escolar: “El aporte más importante de la integración institucional, está en darle continuidad y permanencia a los niños; con la integración, además, se atacan las causas por las cuales hay deserción y que tienen origen en la escuela” (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 4).

En el artículo destaca la problemática de la discontinuidad, la deserción y la repitencia, debido a la existencia de una escuela fragmentada dada la separación entre las instituciones de preescolar, primaria y secundaria, en los siguientes términos:

La oferta educativa en las instituciones escolares no estaba garantizando la continuidad de los niños; en la gran mayoría de las entidades territoriales se mostraba muy fragmentada. Había instituciones que ofrecían solamente preescolar o primaria o secundaria y el tránsito de los niños de un grado o nivel a otro, si no se realizaba en la misma institución, se veía limitado... con lo cual el sistema tenía pérdida de niños y generaba repitencia. (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 3).

Y plantea los alcances de la integración de este modo:

El mayor grado de repitencia se presentaba en primero de primaria, porque al pasar de una institución a otra no había integración desde el punto de vista curricular y del Proyecto Educativo Institucional. Lo mismo ocurría con los niños que ingresaban a sexto: el niño pasaba de un modelo a otro y muchas veces perdía por el cambio de modelo y de lineamiento pedagógico. Al analizar esta situación se vio que era necesario integrar instituciones, de tal forma que se lograra ofrecer educación desde grado cero hasta noveno y undécimo, que es lo ideal. Así, los niños pueden completar su ciclo en una sola institución; la integración permite tener un solo modelo pedagógico para todos los grados (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 3).

El Ministerio de Educación, a través del documento *La Nueva Institución Educativa: Orientaciones para su integración* elaborado por la Fundación Corona (2004) direcciona tardíamente, el proceso de integración de instituciones educativas, después de cuatro años de implementación de la reforma, explica que la integración se implementó como política para responder a las demandas de las comunidades educativas, quienes reclamaban un sistema educativo que permitiera darle continuidad a la educación formal de los estudiantes de un ciclo a otro (Corpoeducación- Fundación Corona, 2004, p. 9).

El Ministerio de Educación Nacional también justifica la implementación de las integraciones de instituciones citando lo que desde su perspectiva son casos exitosos en esta política, pone de ejemplo Bogotá en donde la integración se inició antes de la promulgación de la Ley 715 de 2001:

... En 1999 se hizo una labor de identificación de la oferta de las instituciones, el proceso se realizó de manera voluntaria. Se hicieron reuniones con los rectores y se les mostró el fraccionamiento de la oferta y la necesidad de equilibrarla... Allí surgió la pregunta de cómo me integró y con quién; pudimos avanzar mucho porque teníamos, además, el mapa de las instituciones que debían integrarse. Tuvimos más tiempo y eso fue una ventaja, en otras entidades el plazo ha sido más corto (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 4).

Este punto de vista es retomado por la Secretaría de Educación de Bogotá, a través de la entrevista a *Alba Inés García, Subdirectora de Integración y Gestión Institucional*: “En Bogotá el balance es positivo porque se ha organizado el sector, les dimos continuidad a 46

mil estudiantes que no tenían esta posibilidad. Había un 19% de colegios hasta grado undécimo y ahora es un 84%”(Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 4).

Es importante resaltar que los propósitos expresados por el Ministerio de Educación y por la alianza Corpoeducación- Fundación Corona, no son los mismos que los expuestos en los textos legislativos por medio de los cuales se estudió y aprobó la Ley 715 de 2001. Las razones educativas de la reforma desde el Ministerio de Educación, se difunden solo cuatro años después de las definiciones legislativas, cuando asume las funciones de asesoría que le corresponden.

A pesar de que el discurso del Ministerio de Educación asumió las razones expuestas por parte de la comunidad educativa, a través de los representantes de FECODE, se puede ver con el estudio de Piñeros (2010), como la integración de instituciones educativas sirvió para reducir la institución, reducir el número de escuelas. Queda la pregunta, ¿en realidad la integración aportó a la continuidad de la educación y a la permanencia de los estudiantes, como en su momento lo propuso el sindicato y como lo quiso implementar el MEN?

## Capítulo II

### Construcción del Objeto de Estudio.

#### Definición del problema

La política de integración de instituciones educativas promovida por la ley 715 de 2001 tiene quince años de implementación, y se convierte en un buen motivo para indagar por las relaciones entre las políticas educativas y la vida de las escuelas. Específicamente, interesa conocer los alcances de esta Ley en relación con los objetivos propuestos en la definición de la política educativa, pero también respecto a aquello que ocurre en las instituciones escolares a partir de su implementación en el contexto del municipio de Sibaté.

Como se expuso anteriormente, durante el trámite de esta Ley que reglamenta la distribución de los recursos, la integración de instituciones educativas se orienta a la racionalización del gasto en educación, en este sentido es importante preguntarse: ¿Qué resultó de la implementación de esta política de integración de instituciones educativas con el sentido otorgado por la ley 715 de 2001?

En segundo lugar, se observa que la integración de instituciones educativas ha sido proyectada como una política para garantizar la permanencia de los estudiantes, en especial para facilitar que quienes terminan su educación preescolar ingresen a la primaria y los que culminan el ciclo de básica primaria, puedan continuar su bachillerato, minimizando mediante la integración algunas de las dificultades que se presentan por el cambio de una

institución escolar a otra. En cuanto a este propósito cabe preguntarse si ¿la política de integración de instituciones educativas ha logrado incidir en la disminución de la repitencia y la deserción en los grados iniciales de cada nivel en el municipio?

Por último, inquieta saber: ¿Cómo se ha entendido la integración de instituciones en el contexto escolar? ¿Cómo se llevó a cabo la política de integración de instituciones en un escenario local específico y qué impacto ha tenido en la escuela en relación con los sujetos - directivos, maestros, estudiantes, familias, - sus dinámicas y sus prácticas? Hemos considerado importante hacer una aproximación al papel de los actores de la escuela en relación con la política, ¿cómo interactuaron con su formulación e implementación y cuáles han sido sus resultados?

Objetivos

### **Objetivo General.**

Examinar cuáles han sido los resultados de la implementación de la política de integración de instituciones educativas promovida por la ley 715 de 2001 en relación con los objetivos expuestos tanto en el trámite y la definición de la misma, en las proyecciones del Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación, y en la vida de las escuelas, en el caso específico del Municipio de Sibaté.

### **Objetivos Específicos.**

- Indagar cómo se ha dado la participación de los sujetos involucrados en la implementación de la política, tanto en su definición, como en la ejecución y valoración de la política educativa de integración de instituciones educativas.

- Explorar cuáles han sido los efectos de la política de integración de instituciones educativas sobre las dinámicas institucionales y los procesos pedagógicos de la escuela, según las narrativas y vivencias de los actores que conforman las instituciones educativas.
- Contrastar los propósitos de la política de integración de instituciones educativas con los datos sobre repitencia, deserción y rendimiento académico.



### Capítulo III

#### Revisión de estudios y Herramientas conceptuales

Estudios sobre la implementación de la política de integración de instituciones educativas

Con respecto a la implementación de la Ley 715 de 2001 se han realizado estudios e investigaciones que aportan a la discusión conceptual y a un conjunto de problematizaciones de interés en relación con el tema.

#### **Efectos de la Integración sobre la vida de directivos, coordinadores, profesores y sobre la “calidad” de la educación.**

En el trabajo *¿Integración o Catástrofe?* sobre el proceso de integración de instituciones educativas en la ciudad de Bogotá realizado por Chagüi & Rubio (2003), las conclusiones son muy distintas a lo que se preveía desde el MEN y las Secretaría de Educación Distrital como resultado de la política. Valiéndose de entrevistas realizadas a directivos, maestros, padres de familias y estudiantes de diferentes colegios, los autores concluyen que ha traído consecuencias negativas para la mayoría de las instituciones de la ciudad de Bogotá, afectando la calidad educativa de las instituciones y la calidad de vida de directivos, coordinadores y profesores.

En relación con las nuevas funciones asignadas a rectores y coordinadores, encuentran que además de ser poco claras, exceden sus posibilidades de acción, dificultándoles una prestación adecuada de sus servicios en el centro educativo, lo que ha llevado a una baja calidad educativa. En la entrevistas realizada a la rectora de la Institución Educativa Distrital Integrada la Candelaria, ella expresa que la rutina laboral es fatigante,

incluso debe sacrificar tiempo de su vida familiar en las horas de la noche, no le queda tiempo para atender todos los asuntos que la requieren, los padres de familia deben esperarla mucho tiempo para lograr comunicarse con ella (p. 11). Chagüi & Rubio también entrevistan a Daniel Valencia, experto en educación pública, él asegura que: "... Una de las consecuencias más aterradoras de la ley es que los rectores se vuelvan administradores de edificios y no líderes pedagógicos que tenga la prioridad de mejorar la calidad académica que se les ofrece a sus estudiantes" (p. 15).

En las encuestas realizadas por este estudio a los maestros y directivos de las Instituciones Educativas Distritales como la Candelaria, el Colegio Enrique Olaya Herrera, el Colegio Naciones Unidas de Ciudad Bolívar, se encontró que como consecuencia de la ley 715 aumentó el número de estudiantes por docente, por lo que los padres de familia perciben que los maestros ya no tienen tiempo para atender con calidad a sus hijos, y las instalaciones físicas tampoco estaban condicionadas para recibir tal cantidad de estudiantes, y así se genera una problemática de hacinamiento (p. 18). Reconocen como ventaja, la posibilidad de compartir experiencias pedagógicas, pero consideran como una gran falencia la dificultad de la participación de la comunidad en el gobierno escolar de las instituciones (Chagüi & Rubio, 2003, p. 19)

### **Enfoque tecnicista de la política de Integración.**

Ávila, Ortiz, & Sánchez, en la Revista Educación y Cultura No. 66 de 2004, presentan el resultado de la primera etapa investigativa del *Estudio exploratorio de las*

*percepciones de los y las docentes sobre el impacto de la aplicación de la ley 715/2001 y los decretos reglamentarios 1850<sup>2</sup> y 2030<sup>3</sup>*, realizado por el CEID de FECODE.

Resaltan el propósito de carácter económico de la reforma al señalar que “la aplicación de la ley 715 y sus decretos reglamentarios... hace efectivas las medidas de ajuste fiscal, control del gasto público y reducción de costos en la financiación del sector educativo (p. 11). Con el propósito de avanzar en la identificación y caracterización de la aplicación de las normas enunciadas, sobre las instituciones y las prácticas pedagógicas, realizaron encuestas a una muestra de 4.773 maestros y maestras de todo el país, durante el segundo semestre de 2003.

El diseño de la encuesta fue mixta “la mayoría de preguntas cerradas y algunas abiertas, complementadas con la construcción de relatos y narrativas que involucran a los sujetos y sus experiencias institucionales” (p.8). La información se organizó en cinco categorías: (a) sobre la institución educativa y la autonomía escolar, (b) sobre la profesión docente, (c) sobre la salud física, mental y emocional de los docentes, (d) sobre la calidad de educación en relación con los resultados del proceso educativo de los estudiantes y (e) sobre la fusión del PEI.

Los autores destacan los “diferentes niveles de aplicación” de la norma: “...en Antioquia, Bogotá y Cundinamarca la ley se aplicó con mayor rigor” (p.10) y señalan también que, a pesar de estas diferencias, los resultados permiten ver “tendencias similares en todos los departamentos del país” (p. 10). La primera, consiste en que apenas se inició la aplicación de la

---

<sup>2</sup> EL DECRETO NÚMERO 1850 DEL 13 DE AGOSTO DE 2002 reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados.

<sup>3</sup> EL DECRETO NÚMERO 3020 DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2002 establece los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales.

norma “se empeoraron las condiciones laborales de los docentes” (p. 10).

En relación con las percepciones acerca de la fusión del PEI, encuentran que para los maestros “la unificación del PEI ha sido un proceso difícil de organizar, con altas tendencias a la que lo señalan como un proceso estéril y homogenizante” (p. 10) y, expresan su preocupación por la gestión institucional interesada en lo administrativo sobre lo educativo: “primero se organiza la planta docente y luego se organiza el PEI” (p. 10). A partir de lo anterior, los autores ponen en cuestión el desconocimiento de los sujetos de la educación en la implementación de esta política, con lo cual se desmejora la práctica pedagógica:

La ley 715 se está implementando desde un punto de vista tecnicista e instrumental desconociendo el lugar de los sujetos de la educación, lo que hace que las condiciones para el ejercicio de la práctica pedagógica desmejoren así como sus posibilidades para la formación integral de los sujetos (p. 10)

Se observa, que los maestros perciben un impacto negativo de la reforma implementada que desmejora los procesos pedagógicos en cuanto limita recursos, homogeniza los procesos y limita su participación, así como la de los otros “sujetos de la educación”. Cabe entonces la crítica frontal al carácter instrumental de la institución educativa en la implementación de políticas de carácter tecnicista y homogenizante:

Las instituciones se han convertido en un espacio de asimilación de normas, de acatamiento de órdenes externas y objeto de administración a distancia. Es decir, que opera sobre la institución educativa toda una tecnología y un dispositivo de gestión, que hace de los proyectos educativos institucionales, un conjunto de normas y estándares de gestión, uniformes y homogéneos para toda situación educativa (p. 11).

En este trabajo se puede ver la utilización indiferenciada de términos relacionados con la aplicación del artículo 9 de la ley 715 en las instituciones educativas, como se ve en esta formulación: “La primera etapa del estudio indagó sobre las condiciones que surgen en la organización escolar, los PEI y la autonomía en las instituciones como resultado de la reestructuración, fusión, integración o reordenamiento institucional” (p. 8)

### **El discurso empresarial en la política de integración.**

En *El Nuevo Orden Educativo Global y la Mercantilización de la Escuela Pública*, Molano y Acosta (2004), se propusieron analizar los discursos que sustentan las políticas educativas e identificar cómo circulan, cómo se producen, cómo son apropiadas por los actores educativos y cómo atraviesan las prácticas sociales de la institución escolar.

El estudio revela cómo las “categorías eficiencia, calidad, equidad, cobertura, evaluación, cliente, oferta, demanda, mejoramiento y gestión; están orientando los quehaceres administrativos, pedagógicos y curriculares de las escuelas públicas...” (p. 3). Molano & Acosta señalan que la escuela fusionada (organización empresarial) se relaciona con el proceso de reingeniería iniciado en el 98 a nivel de la Secretaria de Educación Distrital de Bogotá, y que aun cuando la SED afirma que se llevó a las escuelas de manera voluntaria en 2000, en realidad se trató de proyectos pilotos milimétricamente controlados (Molano & Acosta, 2004, p. 13).

Los autores señalan el carácter financiero de la reforma y cómo esta dio paso a la “escuela empresa”, institución que oferta un servicio, que concibe como clientes a los estudiantes, al rector como un gerente y al maestro como un técnico operario. “El aparato escolar se define, entonces, como una marca privada y funcionando con criterios de exigencias de máximo

rendimiento y menor costo.” (Molano & Acosta, 2004, p. 7).

Llama la atención de los autores el modo como directivos y maestros combinan la crítica al proceso de fusión con la aceptación y naturalización del mismo:

Durante el desarrollo de la investigación sobre los procesos de fusión de las instituciones educativas del Distrito, un asunto que nos llamó poderosamente la atención, fue como para algunos directivos y docentes, a pesar de sus críticas al proceso de fusión, la cotidianidad de las prácticas escolares, terminaron por naturalizar y aceptar la inevitabilidad e irresistibilidad de la nueva lógica educativa (Molano & Acosta, 2004, p. 27)

### **La política de integración en las escuelas.**

En la ponencia *La Comunidad Educativa Frente a las Reformas Educativas en Bogotá (1994- 2004)*, presentada por el grupo de investigadores del Programa RED de la Universidad Nacional Carlos Miñana, Fabiola Téllez, Paulina Gomez, Carlos Raveron, Diana Ortiz y Sebastián Ávila, en el IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación en la Escuela, se expusieron los resultados de la investigación titulada “*Reingeniería Organizacional de las Escuelas y sus Consecuencias pedagógicas*”. En la ponencia se citan los objetivos de la investigación en términos de “analizar el impacto de las políticas educativas de los diez últimos años en la autonomía y la vida escolar de los colegios estatales en la ciudad de Bogotá”.

La metodología del estudio, en palabras de sus autores “se basó en un proceso de reflexión, recuperación de la memoria, lecturas, registro y escritura y análisis por parte de un colectivo reducido de directivos, docentes y estudiantes universitarios...” (p. 2) Así mismo, se hizo una

revisión documental y se aplicaron *encuestas* sobre la percepción de las reformas, a rectores, coordinadores y estudiantes (Gómez et al, 2005, p. 2)

Los autores encuentran que los maestros y los estudiantes perciben como positivos los cambios producidos por las reformas educativas de los últimos años con la ley 715 de 2001, excepto en el aspecto de la participación en el proceso y la toma de decisiones:

“... los resultados de las encuestas parecieran decir que las reformas fueron buenas, pero no la manera como se hicieron, las estrategias que utilizaron, su implementación... esto quizá nos estaría hablando de la inconformidad de los actores educativos sobre el proceso, o mejor, la ausencia de proceso y de participación en la toma de decisiones (que es muy distinto a ser consultado), que genera una sensación de desmotivación compartida por los actores (Gómez et al, 2005, p. 5).

Se encuentra que el clima escolar de las instituciones se ha deteriorado en un ciclo de tiempo transcurrido entre 1998 y 2004, lo cual se refleja en el aumento de ausentismo escolar, ausentismo de los maestros y poca motivación hacia el estudio, lo cual pone en entredicho los planteamientos del MEN y de la SED expuestos anteriormente:

Los rectores -ocupados ahora en manejar varias sedes (por los procesos de reingeniería en que se integraron varias escuelas) y altos presupuestos- no suelen tener mucho contacto con los estudiantes y con los docentes e incluso, el 75% de ellos dedican menos del 20% de su tiempo a visitar otras sedes (Gómez et al, 2005, p.5)

La carga de trabajo para los maestros y directivos lleva a una pérdida del sentido pedagógico de la escuela:

Esto también puede querer decir que aunque la institución funcione más ágil en algunos

aspectos... el sentido pedagógico de la escuela se ha perdido, y hay un vacío o ausencia de sentido, esto se debe al estado o problemas de la educación y de lo público, a la reducción de los recursos en detrimento de la calidad, la consecución de resultados en lugar de los procesos, pero también a un estado más general de lo social. (Gómez *et al*, 2005 p. 5)

En este mismo estudio, Gómez *et al*, (2005) consideran que “si bien (la autonomía) ha sido afectada por las prácticas políticas- no lo hubiera sido tanto si los diferentes actores hubieran sabido defender sus posiciones frente a la administración, es decir, si hubieran sido autónomos y hubieran hecho valer sus argumentos (p. 7).

Para tratar de explicar la situación avanzan en hipótesis que dejan en entredicho la postura de los maestros y de los directivos frente a las políticas, así como los efectos de las medidas que se le imponen a la escuela:

... Las razones para plegarse a las políticas y, en la mayoría de los casos, para anticiparse a ellas en cumplimiento, tienen que ver con sacar ventajas individuales haciendo uso de la oportunidad. Es decir, si aplicaba la política antes que los otros, salía beneficiado institucional o personalmente... Por otro lado, las amenazas constantes, varias de ellas anticonstitucionales, se aplicaban y cumplían la función que se buscaba, aunque meses o años después fueran dichas medidas declaradas insubsistentes... la mayoría del magisterio, golpeado por las sanciones y represión a los paros sindicales en años anteriores, optó por agachar la cabeza... Pocas personas están dispuestas, además de la dureza de la labor, a dedicar tiempo, esfuerzo a pelear en solitario para que le dejen trabajar autónomamente, y arriesgarse a ser sancionado y despedido (Gómez *et al*, 2005, pp. 6-7)



En este estudio se concluye que la aplicación de estas políticas está afectando negativamente la autoestima, las dinámicas pedagógicas, y condiciones laborales del profesorado, la participación y los procesos democráticos y de autonomía de las instituciones.

**Auditoría sobre el cumplimiento de los objetivos de la política de integración en Bogotá. Evaluación del impacto de la política de integración en Bogotá, visto desde un organismo de control.**

Con el objetivo de evaluar el impacto generado en las instituciones, por la implementación de la Resolución 2101 de 2002, que reglamenta el proceso de integración en la ciudad de Bogotá, la Contraloría para su Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial del plan de auditoria distrital 2003-2004 fase I Y II realizó una encuesta virtual a rectores y coordinadores preguntando sobre la percepción del proceso de integración de los establecimientos educativos oficiales del Distrito. Los principales resultados de la auditoría en el periodo 2003- 2004, parece indicar que se ha conseguido ampliación de cobertura en detrimento en factores que afectan la calidad de la educación:

La integración de los Establecimientos Educativos Oficiales del Distrito, sacrifica la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo, las condiciones de espacio y logística, no se están proporcionando para la óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje... La política de la Secretaría de Educación de brindar mayor cobertura en las Instituciones Educativas para la vigencia 2004, ha generado que los cursos de Preescolar, Básica Primaria y Básica Secundaria principalmente, superen la capacidad permitida de 25, 35 y 40 estudiantes por curso respectivamente, lo cual está normado en la Resolución N°. 2487 de 2003 Artículo 7°, trayendo como consecuencias, sobrecupo, hacinamiento en los salones, sobrecarga de trabajo para los docentes y

dificultad en el manejo de los grupos (p.p. 24- 37).

En el Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial del plan de auditoría distrital 2003-2004 fases I Y II, la Contraloría de Bogotá hace un conjunto de observaciones y recomendaciones sobre la precariedad logística y de espacio.

- No todas las IED cuentan con auxiliares financieros de tiempo completo, en algunos casos se encuentran asignados a dos o estructuran con base en el diagnóstico de las necesidades institucionales.

- En las IED no existe el concurso que ordena la ley para elegir el mejor funcionario y el plan de incentivos que determinó la ley anticorrupción más instituciones, lo cual no permite una gestión favorable, máxime si se tiene en cuenta que fruto de la integración las IED se aumentaron en números de sedes, personal y presupuesto. A los auxiliares administrativos se les ha dado la denominación de “Auxiliar Administrativo Polifuncional”, la cual no existe en el manual de funciones.

- Se nombra el personal sin darle la inducción necesaria, ni tampoco la reinducción para los funcionarios antiguos.

- Los programas de capacitación no llegan a todos los funcionarios que los requieren para mejorar su desempeño.

Así mismo, señala las dificultades generadas por la distancia entre las sedes: “... La distancia entre sedes debe ser definida en forma más precisa, la función de los administrativos debería ser distinta pues el manejo de varias sedes agrega complejidad a las labores, además, es necesario consolidar los equipos de gestión de las nuevas instituciones...” (Informe de

Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial del plan de auditoría distrital 2003-2004 fase I Y II, 2004, p. 20)

### **El proceso visto en una Institución Educativa de Bucaramanga.**

En la tesis de grado *Incidencia de la Estrategia de Fusión en la Gestión Escolar de la Institución Educativa INEM de la Ciudad de Bucaramanga*, Morales, Ordúz, & Ravelo (2005), se propusieron abordar la pregunta ¿cómo ha incidido la estrategia de fusión en la gestión escolar de la Institución Educativa INEM de Bucaramanga? Mediante la implementación de técnicas como entrevistas, “que permitieron sondear lo que piensan los sujetos participantes, charlas informales, entrevistas semiestructuradas personales y grupales para identificar las áreas de interés, posteriormente con el fin de explorar aspectos más profundos, se realizaron entrevistas a profundidad, que permitieron adentrarse en el significado que para los participantes ha tenido el proceso de fusión” (p. 62). Otra técnica que utilizaron fue la observación directa, “que permitió confirmar la información suministrada en las entrevistas y los documentos encontrados, dando validez a la información suministrada”; también se utilizó la técnica de análisis documental, “que consistió en hacer análisis a los documentos institucionales como el PEI” (p. 62), los documentos normativos de la fusión, entre otros; toda esta información se fue recolectando en el diario de campo. En el proceso participaron directivos, maestros, estudiantes y padres de familia.

Según los autores de este estudio, la política de integración de instituciones educativas tiene su origen legislativo en la Ley 115 de 1994 en su artículo 138, puesto que es allí donde se define como requisito de una institución educativa contar con la oferta educativa de la educación básica completa. Aun cuando en esta Ley la estrategia se planteaba como asociación entre instituciones educativas, en 2001 la ley 715 establece ya no asociaciones, sino integración de

instituciones.

Es interesante la identificación de las diferentes referencias utilizadas para definir la integración educativa, el estudio muestra el uso de diversos términos como asociación, fusión e integración, los cuales se encuentran relacionados con diferentes momentos de la política. Los resultados muestran que para profesores y directivos pueden hacer o no una diferenciación entre los términos:

Algunos profesores y directivos resaltan que no es lo mismo fusión que integración, así “la fusión se da cuando se combina lo uno con lo otro”, “la integración es hacer un solo proyecto coherente en su misión y visión para los estudiantes de cero a once grado, un proyecto que genere sentido de pertenencia con la institución”. Otros docentes y directivos no diferencian los dos términos para este grupo fusión e integración son sinónimos, las autoras piensan que esta confusión se debe a que el Ministerio de Educación usa los términos fusión, integración y asociación indistintamente. (p. 70)

Según Morales, Ordúz, & Ravelo (2005) el proceso de integración de instituciones educativas tiene características de las fusiones en el ámbito empresarial y de la sinergia: “La integración institucional puede ser definida a través de dos procesos básicos: la fusión y la sinergia. En el lenguaje de la administración es común oír hablar de la fusión de empresas cuando dos o más organizaciones se juntan para convertirse en una sola” (p. 24).

Los autores recurren al artículo 172 del Código de Comercio, en el cual se explica la naturaleza de la fusión en estos términos: “Habrá fusión cuando una o más sociedades se disuelvan, sin liquidarse para ser absorbidas por otra o para crear una nueva” (p. 24). Esta tesis se refuerza en el planteamiento de Narváez (1997, p. 150, citado por Morales, Ordúz y Ravelo, 2005):

El objetivo de la fusión sería entonces eliminar competidores, pues con la fusión se logra una mejor prestación del servicio, con reducción de costos, lo cual representa una ventaja, por cuanto es posible afrontar la competencia extranjera (Narváez, 1997, p. 150, citado por Morales, Ordúz, & Ravelo, 2005, p. 25)

Sin embargo, la fusión de instituciones educativas realizada a partir de la ley 715 de 2001 tiene rasgos específicos, puesto que se trata de garantizar la continuidad de los niños y la secuencialidad en su formación:

Este no ha sido el proceso utilizado en el sector educativo... no se trata de una simple sumatoria de las características propias de cada una de las organizaciones que se juntan, sino de la construcción de una nueva entidad que recoge y organiza lo existente bajo un nuevo objetivo común... El favorecimiento que trae la integración es que permite ver la formación de los niños secuencialmente y hacer ajustes, ya que hay continuidad durante la vida escolar (p. 25).

Para concluir los autores diferencian entre “fusión empresarial”, cuando se realiza para fortalecerse frente a la competencia externa, y “fusión educativa”, que se refiere a la que se hace para darle continuidad al proceso educativo de los estudiantes.

Ilustran las dificultades que presenta la integración en relación con la identidad y las fortalezas pedagógicas y administrativas que habían conseguido de algunas sedes, especialmente las más pequeñas:

La integración educativa ha hecho evidentes una serie de problemas y de riesgos: en ocasiones al unir varias instituciones, las grandes absorben y anulan a las pequeñas... aún en casos en que instituciones pequeñas se destaquen por sus fortalezas pedagógicas

y administrativas. Aparece entonces, el temor comprensible por la pérdida de identidad institucional, especialmente por parte de aquellas que habían logrado mayores niveles de consolidación por el liderazgo de sus directivos o gracias a procesos de reflexión y de mejoramiento institucional. (p. 26)

Morales, Ordúz y Revelo (2005) describen el proceso de integración realizado en el INEM de Bucaramanga, una de las más grandes instituciones educativas de Colombia, que en 2005 contaba con una población estudiantil de 9.514 estudiantes pertenecientes a los estratos uno y dos, 124 profesores en preescolar y primaria, 193 en secundaria, 16 coordinadores, 57 administrativos y un rector. El INEM se integra con ocho instituciones, de manera que queda conformada una sola institución con nueve sedes.

En el estudio participó una población conformada por las sedes A, I y K del INEM de Bucaramanga, en donde se obtuvo información de la rectora, nueve coordinadores, siete maestros, doce estudiantes y tres madres de familia. Para el análisis de la información se organizó la información obtenida en relación con tres ejes, que los autores denominaron ser, sentir y querer ser.

En relación con el sentir del grupo investigado, encuentran que este va desde el rechazo hasta la aceptación. En un principio hubo desconocimiento, rechazo pero finalmente consideran que han tenido la necesidad de adaptarse al nuevo sistema, anunciando que para unos no es aceptado y para otros es indiferente.

El estudio revela dos tendencias sobre las percepciones de los padres de familia en cuanto a lo que generó la integración de instituciones educativas. Una de dos tendencia indica que, para los padres de familia las integraciones son acciones que facilita la consecución de un cupo en el INEM, sin examen de admisión; la otra tendencia apunta a que “la movilidad de los

estudiantes entre instituciones se dificulta, no se logra conseguir un cupo fácilmente en otra institución si el estudiante no desea seguir en el proyecto del INEM” (p. 92). Por su parte, los maestros manifiestan su inconformidad porque deben atender a todos los estudiantes que lleguen, sin exigirles examen de admisión, pues consideran que este proceso generaba más compromiso por parte del estudiante hacia su proceso educativo (p. 100).

Las autoras del estudio concluyen que el acceso a la educación entre un ciclo y otro ha sido una ganancia de la integración, pues ahora “los niños que culminan la primaria pueden acceder a un cupo; los niños de bajos recurso tienen la posibilidad de ingresar al INEM y el pertenecer al INEM es un orgullo” (p. 106).

Con respecto a la articulación del PEI, se encuentra que la percepción de los maestros y directivos es diversa. Para algunos profesores, la fusión no ha generado una dinámica institucional en la que trabajen colectivamente la sede principal y las sedes anexas: “siempre se trabaja aparte... primaria por un lado y bachillerato por otro” (Morales, Ordúz, & Ravelo, 2005, p. 71). Se observa que no reconocen las distintas sedes de la institución, algunos profesores muestran indiferencia, no hay interés por conocer las otras sedes y para muchos nada ha cambiado. Algunos consideran que es necesario generar más espacios de encuentro entre los docentes de bachillerato y primaria, proponen hacer rotaciones entre los docentes de primaria y bachillerato. Los estudiantes entrevistados quieren que en la primaria se de la misma educación que en el INEM, varios coordinadores proponen que se relacionen mejor las áreas. Algunas sedes quieren quedar independientes del INEM, tener su propio PEI con pertinencia al contexto.

Con respecto a la participación de las instituciones, los maestros perciben un bloqueo de la participación de profesores y estudiantes, con la ley 115 se había avanzado en la

democratización de la escuela, con la ley 715 se dio un retroceso. Se encuentra también una concentración de las decisiones en los coordinadores, la rectora y los consejos. En esta dinámica, “Muchas veces las decisiones se alejan de las necesidades de profesores y estudiantes”.

Se percibe una pérdida de autonomía en las sedes en cuanto a la forma de trabajo, antes se hacían cosas sin tener que consultarle al jefe de núcleo, ahora todo se le tiene que consultar al rector, las decisiones y presupuestos dependen de la sede principal, por lo que hay menos acceso a los recursos. Para los maestros cada uno de los sectores donde se encuentran las escuelas anexas tiene su propia cultura. Las sedes fusionadas se limitan al cumplimiento y ejecución de órdenes del INEM a través de la coordinadora, quien es la que mantiene la comunicación con la sede principal. Esto limita las actividades de gestión de la sede en sus dimensiones administrativas y pedagógicas. Con esto se han perdido las identidades particulares de cada sede.

Según la investigación de Morales, Ordúz, & Ravelo (2005), otras políticas educativas en conjunto con la integración de instituciones educativas afectan la calidad educativa: la ampliación del número de estudiantes por docente, junto con esta política de integración ha contribuido al hacinamiento de los estudiantes en las aulas, en aulas diseñadas para 35 estudiantes se pueden encontrar 45, esto ha afectado el desempeño académico de los estudiantes. “Uno de los estudiantes expresa que ya no hay calidad porque hay mucha gente” (p. 86). Los problemas de convivencia en la sede central han aumentado por manejar una población tan grande y tan diversa. También se refieren a que la racionalización de los recursos y el aumento y diversificación de la población, pueden acabar con la modalidad de educación técnica diversificada del INEM. La política de gratuidad ha afectado negativamente el



funcionamiento de las instituciones, por cuanto no se recibe el aporte de las matrículas, pero tampoco se recibe suficiente presupuesto para funciones como personal de servicios generales. Por otro lado, los acudientes y estudiantes valoran menos la educación que se les brinda, les falta compromiso.

Según los testimonios del personal administrativo “la implementación de esta política de racionalización del gasto tiene sus inconvenientes tanto en lo administrativo como en lo académico, dado que no se dispone del personal que cumpla funciones que se requieran especialmente cuando ha aumentado la cobertura”.

Finalmente, se resalta aquí la problemática de la participación en la definición de políticas. Algunos docentes opinan que las políticas educativas no responden a un proceso, se implementan de un momento a otro, sin preparar a las instituciones educativas. En este caso no se realizó un proceso de asimilación y preparación para la implementación de la política, se privilegiaron los procesos legales y el cumplimiento de la norma, no se apropió la estrategia y cada uno sigue trabajando por su lado.

### **Afectaciones en la configuración de la rectoría escolar, como resultado de la fusión de instituciones educativas**

El proyecto de investigación “La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia en el contexto de las políticas educativas recientes”, realizado por Ávila (2008), se explora los cambios en el rol del rector y director en las Instituciones Educativas oficiales en Colombia a partir de la ley 715 de 2001. El estudio resalta nuevamente un aspecto identificado también en algunos de los estudios ya reseñados: el cambio en el rol del rector como producto de las “fusiones” de instituciones educativas, en síntesis el estudio evidencia que el rector se

transforma en el administrador, el gerente, disciplinador, supervisor de la ejecución de las políticas de gobierno, perdiendo en gran medida su liderazgo pedagógico y aumentando su carga laboral considerablemente (Ávila, 2008).

Con el objetivo de realizar una caracterización sobre cómo se está configurando el campo de la rectoría en Colombia, la autora trabaja las relaciones de poder que se generan entre el rector y las dimensiones de la macro- política y micro- política escolar. La dimensión macro-política, se refiere a la actuación del rector en el entorno externo a la institución en relación con la implementación de la política, en su rol como gestor y administrador de recursos, y en su rol de rendición de cuentas ante las Secretarías de Educación. Por otro lado, la dimensión micro-política, tiene que ver con su función como líder de los procesos académicos a través del desarrollo del PEI, en especial de la “fiscalización” que debe hacer al cumplimiento del trabajo de los docentes para lograr buenos resultados en las pruebas estatales que miden la efectividad en la enseñanza de los saberes estandarizados, y en general de la relación de ellos como rectores o directores y los coordinadores, administrativos, docentes, estudiantes y padres de familia.

La autora proyecta dos categorías teóricas que expone Deleuze desde Michel Foucault, relaciones de poder y campos de fuerza:

La concepción de poder, desde Foucault hace referencia a las relaciones de fuerza a la capacidad de ser afectado o de afectar, “la capacidad de afectar lleva implícito el ejercicio del poder, en tanto que el ser afectado provoca la capacidad de resistencia”. La definición del poder aquí tiene que ver con un conjunto de acciones que inducen a unos a seguir a otros, esto es, el poder consiste antes que en una estructura determinada, en la manera en que ciertas acciones modifican otras (Deleuze, 1987, p. 18, citado por Ávila,

2008, p. 46).

En este orden de ideas la autora identifica dos tipos de líneas - de dominio y de resistencia - entendidas como se describe a continuación:

... las líneas de dominio se entienden como aquellas conformadas por el conjunto de acciones que logran producir cambios en las acciones de los otros en la dirección que demanda el ejercicio del poder. Las líneas de resistencia, son entendidas como aquellas reacciones al ejercicio del poder que oponen una fuerza en sentido distinto a la acción que se ejerce sobre él y produce por tanto tensiones, conflictos y llevan a negociaciones o nuevos despliegues de estrategias donde existe una competencia no resuelta de fuerzas. (Foucault, 1994 y Ball, 1989; citados por Ávila, 2008, p. 48).

Para la investigación se tomaron cuatro casos en los escenarios locales de las ciudades de Bogotá y Cartagena, utilizando entrevistas, grupos focales, análisis documental, observación y encuestas como técnicas para recoger la información. Ávila (2008) resalta tres conclusiones de su investigación sobre el proceso de integración institucional:

La primera conclusión afirma que los procesos de fusión de instituciones educativas han contribuido a la creación de un “escenario de incertidumbres estructurales” que afecta la rectoría:

... Sin criterios unificados se transformaron la composición de las escuelas, el tamaño de las instituciones, las relaciones y la orientación del trabajo de los rectores. Los rectores ahora atienden varias sedes y jornadas, tienen una fuerte demanda por entregar información a la administración y tiempo limitado para estar con sus estudiantes y docentes. Miran más hacia fuera que dentro de sus instituciones y las funciones

académicas están en buena parte delegadas a los coordinadores (Ávila, 2008, p. 230).

Otros factores que agravan aún más esta situación de incertidumbre serían las características de cambio cultural de la población escolar, el incremento del deterioro de las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias, la exacerbación de la carga laboral, las decisiones sobre la evaluación del logro de los estudiantes y la evaluación del desempeño directivo y docente, las determinaciones sobre gratuidad y derecho a la educación, el hacinamiento en las aulas.

Por todo esto, aun cuando el rector de las reformas es identificado como el líder en la implementación, en la realidad, esto solo es una idealización, pues los rectores no tienen el impacto previsto en las reformas porque la incertidumbre de su contexto estructural no se lo permite:

Los rectores experimentan las políticas como un conjunto de demandas que los ha responsabilizado por la prestación del servicio educativo y por los resultados en sus estudiantes, sin que ellos puedan tomar decisiones y tener una injerencia plena en aspectos tales como la administración, financiación y gobierno de sus instituciones. (Ávila, 2008, p. 230).

El segundo punto en las conclusiones de este estudio se refiere a la presión que ejercen sobre el rector las dimensiones macro- política y la micro- política:

Los estudios de caso muestran entonces un cambio sustancial en la orientación actual del campo de la rectoría. ¿Qué condiciones "halan" a los rectores hacia la gerencia educativa orientada a la búsqueda de recursos aún en contextos de orientación micro-política? El factor crucial es la fusión de instituciones educativas con necesidades

múltiples que se acentúan años más tarde cuando se da un crecimiento importante de la población estudiantil como consecuencia de las políticas y programas nacionales de ampliación de cobertura y las medidas de gratuidad. La complejidad de éstas nuevas instituciones con recursos precarios presiona hacia una diferenciación de funciones, en las cuales se inviste de autoridad al rector para la consecución de recursos externos, sin que haya margen para que en esa gestión participen otros actores (lo que sí sucede cuando se trata de asuntos pedagógicos al interior de la institución educativa para los cuales son delegados los coordinadores académicos y los coordinadores de convivencia). (Ávila, 2008, p. 182)

En síntesis, estas nuevas condiciones orientan a los rectores fuera de sus instituciones hacia actividades administrativas y de “gestión” de recursos. Estos hechos contrastan con los planteamientos de la literatura y del imaginario de los mismos rectores y comunidad educativa que promueven la idea de un rector predominantemente ocupado en los asuntos pedagógicos, lo que se evidencia en la percepción de ausencia del rector en la relación con el trabajo de aula manifestada en las entrevistas a maestros, padres de familia y estudiantes.

El tercer punto en las conclusiones de este estudio tiene que ver con los desafíos comunes y específicos de cada contexto educativo. La integración institucional se caracteriza por el gran tamaño de las instituciones, y evidentemente el tamaño de la institución ha sido uno de los factores que hacen que los rectores se proyecten más hacia afuera de las instituciones que hacia adentro:

Tanto las macro- políticas, como la re- contextualización de estas y las condiciones del escenario local contribuyen a configurar el campo de la rectoría. La orientación de la administración educativa, el tamaño de la institución, las carencias de recursos, las

demandas por atención psicosocial, impulsan más a unos rectores que a otros a una intensa coordinación interinstitucional y búsqueda de recursos (p. 235).

En relación con los procesos de participación, se encuentran diferencias:

...los rectores que tiene una orientación micropolítica, con frecuencia, no se identifican totalmente con las políticas y son más críticos frente a las regulaciones, usualmente, buscan negociar las normas con sus maestros, intentan promover la autonomía y responsabilidad de los diversos miembros de la comunidad educativa. En estos casos aunque no se identifiquen con las políticas y sean críticos frente a las regulaciones, concluyen que las políticas los impulsan a asumir comportamientos con los que no necesariamente están de acuerdo... Se dan procesos incipientes de participación y al mismo tiempo un fortalecimiento del disciplinamiento y control del rector hacia los maestros, y una orientación hacia la rendición de cuentas. En todos los casos se manifiestan las resistencias de los maestros, tanto a las medidas asociadas al disciplinamiento, como a la evaluación y la rendición de cuentas (Ávila, 2008, p. 235).

La reconfiguración del campo del rector se da en un contexto socialmente problematizado y signado por amplias expectativas sobre el papel de la escuela y el rol de los rectores en la promoción de permanencia, y altos resultados de aprendizaje medidos por las pruebas de logro escolar, marcado por un sesgo altamente administrativo de la labor directiva, una orientación hacia el disciplinamiento de los maestros y restricciones en la disponibilidad de recursos financieros, en la infraestructura de los colegios, y con un número de maestros insuficiente y desmotivados. En medio de estas restricciones, los rectores ensayan estrategias de negociación y promueven acciones y proyectos para lograr cumplir con los objetivos institucionales, las demandas de la comunidad escolar y las expectativas de su rol (Ávila, 2008,

p 235).

La revisión de investigaciones sobre la integración de instituciones educativas permite identificar temas relevantes a tener en cuenta para el presente trabajo, entre ellos se identificaron los siguientes temas: los motivos que impulsaron la integración, lo que se entiende por integración, participación de los actores educativos en la política pública, las relaciones de poder al interior de la escuela, la articulación pedagógica, las implicaciones de la integración en la vida de los sujetos y la relación de la implementación de la política con respecto a los resultados esperados. Con base en estas categorías se identifica como núcleo central de debate el tema de las políticas educativas, de su definición e implementación, razón por la cual se presenta a continuación una aproximación conceptual que aporta herramientas para interpretar las realizadas localizadas en el contexto local específico del municipio de Sibaté.

Aproximación conceptual al tema de las políticas, su implementación y la participación

Después de la aprobación de la Constitución Política de Colombia y la ley 115 de 1994, que sirvieron de marco para las políticas educativas de la nación, vino una oleada de reformas a la Constitución y a la Ley que determinaron el ámbito educativo de una manera distinta. Es importante hacer notar, tal como lo recomendó Popkewitz (1991) que cuando se habla de reforma no se está refiriendo necesariamente a “una intervención equivalente a progreso” (p, 13), desde la perspectiva de este autor la reforma se considera como una parte del proceso de regulación social (p, 14). En ese sentido, las políticas que se desarrollaron a partir del 2000, entre las que está la modificación a la Constitución a partir del Acto legislativo 001 de 2001 y la ley 715 de 2001, se entienden como un proceso de regulación social que se gestó para el orden mundial, reformas que no han generado los resultados esperados.

Con oportunidad del Foro Mundial de Educación realizado en Dakar en el año 2000, algunos educadores latinoamericanos manifestaron su posición frente a la política mundial de educación, a través del “Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos”, en este documento los conceptos de educación, Estado, política y participación se separan de los conceptos desarrollados por las políticas neoliberales que se imponen en la actualidad, por esta razón se toman el conceptos de educación presentados en el “Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos” como referente para la presente investigación.

Con el Pronunciamiento Latinoamericano de educación para todos se identifican algunos rasgos de la política educativa mundial, que no logran abordar lo que en esencia es la educación para la sociedad, como es el concebir la educación al servicio de la economía, como si el bienestar económico fuera el fin y no el medio, y con esta intención hacer de la educación una práctica homogenizante dirigida por razones administrativas más que pedagógicas, además de impulsar la reforma educativa como un conjunto de políticas impositivas, que separan a los Estados de su ideal de constituirse en Estados de Derechos, donde la democracia y la participación sean vía para la construcción de políticas con justicia social, dado que estas políticas educativas se definen lejos del ámbito público, con ausencia de la participación de los ciudadanos en los asuntos educativos que les competen.

Como consecuencia de esta manera de definir e implementar la política educativa, estas se han caracterizado por tener dificultades en el logro de las metas que se han propuesto. Es el caso de la Política mundial de Educación para Todos generada en 1990 y que diez años después, al ser evaluada en 2000 en la ciudad de Dakar en la Conferencia Mundial de



Educación, evidencia los escasos avances de esta política y se encuentra que no se han cumplido las metas propuestas, y que se requieren por lo menos quince años más para su realización, fijándose como plazo el 2015. (UNESCO, 2000). Una vez más la historia se repite, con el plazo cumplido se encuentra que siguen existiendo dificultades para lograr las metas educativas propuestas en Dakar, en los informes de la OREALC- UNESCO (2014) se concluye que “es indudable que, a pesar de los progresos realizados a lo largo del último decenio, no se alcanzará ni uno solo de esos objetivos a escala mundial antes de que concluya 2015”.

Con desánimo el mundo presencia nuevamente el fracaso de la política educativa, acertadamente los autores y firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano de Educación señalan que “al no verse resultados o cumplirse con lo ofrecido, se desgasta irremediabilmente la credibilidad social en torno a la educación y al cambio educativo” (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, p. 3).

La posición que toman las organizaciones internacionales que coordinan la política no es nada alentadora, “la tradición en los países latinoamericanos ha sido atribuir los problemas a la falta de recursos financieros y ubicar los problemas, en todo caso, en el lado de la ejecución” (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, p. 3).

Sin embargo, en acuerdo con lo señalado por los autores del Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos:

Todo indica que hay problemas también en el diseño de las políticas y que hace falta una revisión y un viraje profundos en la manera como los gobiernos y las agencias

internacionales vienen encarando el tema educativo y el de la reforma educativa en particular (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, p. 3).

El principal problema está en promover la idea de la educación como fórmula mágica y única para salir de la pobreza, y en ese sentido llevar al individuo y a la población a ser parte de un sistema educativo generado solo con la intención de formar individuos y poblaciones productivas económicamente y descuidar las otras dimensiones de la vida, tales como la protección de la vida y la dignidad, incluso más importantes que la dimensión económica, pues lo económico al fin y al cabo es un medio, una herramienta que se puede utilizar para la realización de la vida digna de los seres humanos.

En concordancia con la idea de sociedad económicamente productiva se viene promoviendo la idea de instituciones sociales como empresas, situación de la que no escapa la educación, lo que solíamos conocer como escuela o colegio, a partir de la ley 715 de 2001 en Colombia conocemos como Institución Educativa.

Con la ayuda de algunos autores tales como Foucault (2007), con su reflexión acerca de la gubernamentalidad y Rubio (2013), se puede observar que tras la Segunda Guerra Mundial el mundo occidental ingresa en una crisis que Rubio denomina “crisis de la gubernamentalidad liberal”, afectada tanto por el fenómeno de la guerra como por las medidas económicas tomadas durante la primera mitad del siglo XX, esta reorganización implicó el surgimiento de los Estados Neoliberales (pág. 25).

La política de Estado Neoliberal, desde la perspectiva de Rubio implica la inversión de la relación Estado/mercado, “en esta nueva racionalidad ya no es el Estado el que antecede al mercado, como pasaba en el liberalismo, sino será el mercado la situación *sine qua non*

del Estado” (Rubio, 2013; citando a Foucault, 2007, p. 25). Ante esto Rubio explica que “el desbloqueo del arte de gobernar para el siglo XX, consistiría en la posibilidad de hacer aparecer al Estado como un resultado de la liberación del mercado, de la noción de la competencia y la sociedad como empresa” (p. 26).

Fue convirtiéndose en algo común ver cómo las instituciones del Estado desaparecían para dar lugar a unas nuevas figuras institucionales nominadas, en Colombia, como empresas sociales del Estado, las instituciones se dividieron las funciones, unas se dedicaron a la prestación del servicio, otras a la recaudación de los costos generados por los servicios, otras incluso pasaron a ser propiedad privada: hospitales, colegios, canales, empresas de acueducto, de energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.

Las instituciones del Estado, tales como hospitales y colegios, comenzaron a presentarse como empresas prestadoras de servicios de salud o educación.

Citando a Foucault, Rubio afirma que:

El Estado neoliberal se ocupará de dejar fluir la competencia como eje del mercado y no se ocupará tanto de asegurar a la población desde arriba, sino que creará las condiciones sociales para que cada individuo y cada familia cuente con las posibilidades para asegurarse de manera privada. No se trata de una sociedad de supermercado, sino de una sociedad empresa (pág. 25).

Desde esta perspectiva el derecho se concibe a la vez como servicio, convirtiéndose así en un objeto con el que se puede comerciar, hasta la garantía de los derechos más básicos quedaron sujetos a la capacidad adquisitiva de cada familia. En esta dinámica, las funciones

del Estado pasan a los individuos, a los niveles micro y el Estado va desapareciendo dejando a los individuos con la responsabilidad de educarse, de proveerse salud, entre otros.

El Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos propone la educación en una vía distinta. De acuerdo a este grupo de maestros Latinoamericanos “Las políticas que norman el desarrollo educativo deben estar inspiradas por valores humanos fundamentales, de modo que el servicio educativo contribuya a la mejor realización de las personas y de las sociedades” (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, p. 2).

En este sentido, se considera que los niños y jóvenes necesitan maestros que los formen en valores para que ellos y ellas sean capaces de actuar propositivamente ante la manipulación de los medios de comunicación, que les ayude a fortalecer su determinación para aprovechar sus talentos y sus potencialidades, no en soledad, sino reconociéndose como parte de una comunidad, de un universo.

En el pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos se pide “salvaguardar algunos valores que son esenciales a la identidad latinoamericana” (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, p. 3):

√ El valor supremo de la persona y la búsqueda de un sentido de la existencia humana. Valorar el respeto a la persona y a su desarrollo por encima de un progreso material fincado exclusivamente en el aumento del consumo y del confort, creemos en las condiciones necesarias para que cada persona encuentre un sentido a su vida y respuesta sus preguntas existenciales.

√ Sentido comunitario de la vida.

√ Multiculturalidad e interculturalidad.

√ Apertura y valoración a distintas formas de conocimiento: lenguajes simbólicos, la intuición, la sensibilidad a la vulnerabilidad humana, la recuperación creativa de la tradición y el aprecio por la belleza.

√ Libertad, como la da a entender Paulo Freire, como conquista sobre sus propios egoísmos y los de los demás, responsabilidad y autonomía.

√ Trabajo como forma de realización de la persona y derecho fundamental, no como subordinación acrítica a los intereses del capital ni como búsqueda eficientista de maximización del lucro.

√ Búsqueda del “otro” en la construcción de un “nosotros”.

Se hace énfasis en valorar la diversidad para aprovechar los saberes:

Dada la enorme diversidad cultural que caracteriza a los pueblos latinoamericanos, calidad educativa implica reconocer la necesidad de diversificar la oferta educativa a fin de asegurar no sólo el respeto sino el fortalecimiento de las diferentes culturas. Cada grupo tiene un aporte cultural que hacer a la educación de todos. Gobiernos y sociedades debemos impedir que la diversificación de los servicios de educación básica a los grupos culturales minoritarios siga escondiendo una oferta empobrecida, que se aproveche de la menor capacidad de estos grupos para exigir niveles adecuados de calidad del servicio y de sus resultados (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000).

Otra preocupación en el Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para todos es el tema de la ausencia de las poblaciones en los asuntos públicos que son de su interés,

participación que ha sido desplazada por las instrucciones de organismos asesores internacionales de orden financiero, al respecto el pronunciamiento dice:

Nos preocupa el “pensamiento único” instalado en la educación en los últimos años, el fuerte sesgo economicista y el peso de lo administrativo como componente central de la reforma educativa. La necesidad de revisar el modelo tradicional de cooperación internacional, sobre todo en el campo de la educación, viene siendo planteada por estudiosos especialistas de todo el mundo, e incluso por las propias agencias de cooperación. Su papel debe ser el de impulsores, facilitadores, comunicadores y catalizadores (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000).

Por otro lado, a partir de Santos (2009) se propone fundamentar la educación en una ecología de los saberes, en la que se trata de:

... Conceder “igualdad de oportunidades ” a las diferentes formas de saber envueltas en disputas epistemológicas cada vez más amplias, buscando la maximización de sus respectivas contribuciones a la construcción de “otro mundo posible”, o sea, de una sociedad más justa y más democrática, así como de una sociedad más equilibrada en sus relaciones con la naturaleza (p. 116) .

En este sentido, Latinoamérica a través del pronunciamiento pide a los organismos internacionales revisar su papel en la definición de políticas educativas y en su concreción a nivel regional y nacional. Con preocupación se ve el creciente protagonismo de dichos organismos, no sólo en el financiamiento sino en la asesoría técnica, investigación, monitoreo y evaluación (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000).

Y en cambio se requiere participación de la población en la política educativa:

Afirmamos la necesidad de la participación de la sociedad no sólo en la ejecución de las políticas y programas, sino en su formulación y discusión. La educación es un asunto público y debe, por tanto, involucrar a todos sus actores y concitar su participación responsable. No basta con proclamar la participación e incluso con mostrarse favorable a ella; es preciso definir y habilitar tiempos y espacios, criterios y mecanismos concretos para que se dé dicha participación como un dispositivo regular de los procesos educativos desde el nivel local hasta el nivel global, desde la escuela hasta las instancias ministeriales e intergubernamentales en que se define y decide la educación... A la vez convocamos a nuestros gobiernos y sociedades nacionales a recuperar el liderazgo y la iniciativa en materia educativa, a desarrollar una masa crítica de profesionales y especialistas de máxima calidad y a consolidar una ciudadanía informada capaz de participar significativamente en el debate y la acción educativa. (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000, pp. 5- 6).

### **La participación.**

El tema de la participación en la política reviste una gran importancia en cuanto permite a los ciudadanos aportar su punto de vista sobre los temas que determinan su propia forma de vivir, y conecta a los representantes con las necesidades y potencialidades de la población que representa. Por esta razón, la participación es un derecho que garantiza la totalidad de los derechos, es a través de la participación en diversos temas como se dibuja el horizonte del bienestar general.

La concepción de lo público en los Estados contemporáneos está estrechamente ligada a la participación del ciudadano en los asuntos públicos. El Estado Moderno le da un papel protagónico a la población, como resultado de una conquista social que se inicia en la conciencia humana con el iluminismo, y que tiene su momento cumbre en la declaración de los derechos del hombre y de las libertades civiles. De esta manera, la población participa en lo público utilizando la democracia como forma de gobierno. Para comprender la participación de la población en el sistema de gobierno del Estado, se hace un acercamiento a la comprensión del concepto de democracia a partir de Sartori (2003).

*La perspectiva de Sartori sobre la participación democrática.*

Sartori (1987) en su obra *¿Qué es la Democracia?* hace evidente que el significado etimológico del término democracia es sencillo de descifrar, así la palabra democracia significa literalmente poder (kratos) del pueblo (demos), sin embargo, el significado etimológico no logra explicar profundamente lo que es la democracia para el sistema de gobierno del Estado. Es importante precisar, que a pesar de que la democracia es un sistema de gobierno surgido en la Grecia antigua, la democracia del Estado Moderno es una reformulación de la democracia propia de la República romana.

En la antigüedad la democracia griega fue del ciudadano de la polis, se caracterizó por ser participativa, colectiva, porque el ámbito de gobierno fue de reducido número de habitantes, a lo sumo la población alcanzaba los 300.000 habitantes. Este tipo de democracia resultaba muy demandante para los ciudadanos que todo el tiempo estaban al servicio del Estado, en tiempo de guerra debían convertirse en soldados y en tiempos de paz debían dedicar todo su tiempo a la política... Sin



embargo, la democracia griega trae consigo un concepto de libertad ambigua puesto que no se consideraba ciudadanos a todos los habitantes, en la Grecia antigua coexistían ciudadanos y esclavos, mientras los ciudadanos se ocupaban permanentemente de la política, los esclavos debían trabajar para sostener la polis, así los esclavos no tenían el derecho a elegir, opinar o decidir ningún asunto público, de esta manera entre más libre era el hombre libre, más esclavo era el esclavo (Sartori, 2003).

Desde la perspectiva de Sartori se puede ver como la democracia griega excluía la participación de muchos sujetos considerados indignos del título de ciudadanos, sujetos que estaban asegurando la supervivencia del pueblo. Por el contrario, la democracia moderna parte del reconocimiento de los derechos de todos los seres humanos, y en este sentido, se exalta la ciudadanía de todos.

La democracia de los Estados Modernos es una Democracia liberal. La revolución Francesa es el momento en que se manifiesta de modo contundente un pensamiento liberal que ya venía madurando pero sin ese nombre. Ante este nuevo Estado uno de los valores más importantes es la libertad, por lo tanto cambia el significado de ciudadano y también la cantidad de ciudadanos que participarán en las decisiones del Estado. (Sartori, 1987).

Es a partir de la Revolución Francesa que la participación del pueblo, se convierte en un derecho, es el momento en el que se reconoce que el bien de la población general es el objetivo del Estado y por ende el gobierno debe orientarse hacia esa meta pública. La cualidad de pueblo de la que se hablaba en la antigua Grecia pasa a tener en el Estado

Moderno una dimensión distinta, hablar de poder del pueblo en la democracia griega se reducía a una clase social, hablar del pueblo en el Estado Moderno convoca a la población en pleno.

La forma en que se toman las decisiones en los Estados Contemporáneos también difiere de la democracia Griega.

La democracia moderna innovó en su forma de decidir a la democracia griega, el Estado Moderno rescató la manera de tomar decisiones de algunas comunidades durante la edad media, dejando de lado el criterio de unanimidad, para establecer la voluntad de las mayorías. En la antigua Grecia todos los ciudadanos debían votar por una sola opción para aprobar una decisión, es decir, la decisión debía ser unánime, más adelante, durante la edad media, en los claustros religiosos los monjes elegían a sus superiores, pues no era posible heredar el poder, así generaron la estrategia del voto secreto y de la decisión de la mayoría (Sartori, 2003).

El tomar decisiones por unanimidad sería muy desgastante para la toma de decisiones de comunidades tan numerosas como las que se conforman en la actualidad. Por otro lado, la voluntad de las mayorías es un mecanismo que no satisface del todo las necesidades de los ciudadanos, incluso puede resultar excluyente para minorías que realmente pueden ser de gran tamaño, en temas fundamentales para la vida de los mismos, sin embargo, si se garantiza las participaciones diversas se pueden acercar las voces de todos aquellos que pueden estar invisibilizados.

Según Sartori (1987), en el momento en el que los liberales adquieren un nombre propio, sucedió la primera revolución industrial, así que el liberalismo además de fundamentarse en los derechos del hombre se ve influenciado por mercantilismo.

La relación entre el mercantilismo y la declaración de los derechos humanos, encontrada por Sartori, dejan ver que los hechos económicos y políticos sucedidos en el mismo tiempo y espacio se influyen mutuamente, tales desarrollos no logran dejar de lado la existencia de los intereses particulares que se aprovecha del discurso de los derechos y libertades humanas para reducir el mundo social y en especial la dimensión política a lo económico para satisfacer intereses privados.

Así se puede ver cómo en la política educativa se generan desde el Ministerio de Educación los nuevos Derechos de Aprendizaje, con lo que convierten su estándar de medición del dispositivo de aprendizaje en un “Derecho”.

Con Sartori se puede ampliar la comprensión sobre la participación democrática en el Estado contemporáneo, plantea distintas variantes de la democracia según la intervención del ciudadano en la elección y toma de decisiones de los asuntos públicos como son por un lado, democracia electoral y representativa, y por otro lado, la democracia directa y participativa.

En la democracia indirecta o representativa el pueblo no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan, este tipo de democracia incluye necesariamente la democracia electoral, no excluye la participación y el referéndum, los incluye como elementos subordinados. Por otro lado, la democracia directa o participativa es una democracia sin representantes, es también inmediatez de

interacciones, es una relación directa, cara a cara entre verdaderos participantes (Sartori, 1987).

En cada una de las formas de democracia se encuentran algunas dificultades. En la democracia representativa se tiene la experiencia de elegir representantes poco idóneos, además, continuamente se presenta una ruptura en la comunicación entre representantes y representados, así la ausencia permanentemente de la población ha conducido a que se gobierne sin tener en cuenta sus necesidades, se pierda el interés general, incluso, a que las decisiones que se tomen obedezcan solamente a los intereses particulares de unos pocos, aunque perjudiquen a la mayoría.

Por otra parte, Sartori considera que la democracia directa está condicionada y se hace imposible por los grandes números, explica:

La democracia directa también tiene que ver con gobernarse a sí mismo, siempre que se permanezca en el ámbito de los presentes observables. Cuando la posibilidad de observarse desaparece y la copresencia disminuye, entonces se pasa a una democracia que sigue siendo directa pero amputada y empobrecida por la disminución de la relación interpersonal. En la democracia directa en grande no existe la interacción entre los presentes y así ya no existe la democracia iluminada por la discusión que precede a la decisión (Sartori, 1987).

Sartori no niega “que la participación sea la esencia de las micro democracias y la levadura... del conjunto del Estado democrático”, sin embargo, para él, “la participación directa se hace imposible apenas pasa el nivel de la base”.

Si bien es cierto que la cantidad de ciudadanos en los Estados contemporáneos es muy alta dificultando la participación directa, está siempre debe garantizarse para conservar la democracia, orientando lo público de la manera más pertinente posible.

La participación directa no se debe reducir al voto en las jornadas electorales de los representantes al gobierno, para que un estado sea democrático el Estado debe garantizar la participación efectiva por distintos mecanismos y el derecho a la organización de movimientos sociales.

### ***Relaciones entre el Estado y la sociedad civil.***

La participación de los ciudadanos en el Estado nace con el Estado Moderno, según Restrepo (1990) a partir del Estado Moderno se empieza a hablar de Sociedad civil. Durante los Siglos XIX y XX se ha definido la relación entre la sociedad y el Estado de distintas maneras, Restrepo cita algunas de las formas de ver esta relación, perspectivas que a su vez han tenido gran impacto en el desarrollo de los Estados desde la modernidad, como son las de Hegel, Marx y Gramsci.

Según Restrepo (1990), el filósofo alemán Friedrich Hegel es el primero en diferenciar la sociedad civil (sociedad burguesa) del Estado. Para Hegel toda la acción del ser humano está movida por intereses, las acciones que se derivan de un interés particular dan origen a la sociedad civil y se inscriben en ella, en cambio el Estado es producto del interés general, se dirige al bien universal. La larga cadena de mediaciones entre las necesidades, la satisfacción de las mismas y sus posibilidades para satisfacer las necesidades de otro llevan a un pueblo a la civilización. Así, cada pueblo va estableciendo acuerdos que van haciéndose de una

manera cada vez más general, formando así la cultura, “la cultura habilita a un pueblo para subordinar el interés particular al bien general”. Para Hegel, el Estado es la más alta realización histórica de esta comunidad humana, es el aparato exterior a los individuos y a toda sociedad civil, es sobre todo, el principio interno de acción que dirige y le da forma ética, humana, social a toda acción de los hombres, incluso sin que éstos lo pretendan.

Para Restrepo a diferencia de Sartori, la sociedad civil empieza a tener presencia gracias al proceso de mercantilización. Por otro lado, es importante rescatar con Restrepo, el reconocer el Estado como una conquista de la humanidad, la existencia del estado siempre y cuando exista la capacidad de establecer acuerdos.

Hegel encuentra que la población aparece en los asuntos públicos de dos maneras de acuerdo a los intereses que la mueven, cuando sus intereses son particulares, le da el nombre de sociedad civil, cuando sus intereses se dirigen al bien universal, la población haría parte del Estado (Restrepo, 1990).

Por su parte, Hegel considera que cuando se anteponen intereses particulares al Estado, la población actuaría paralelamente al Estado, de esta manera se diferencia de él y se identifica como sociedad civil. Por el contrario, cuando la población logra hacer consensos sobre el interés general y actúa en esa dirección, esta conformará el Estado. Así lo público en Hegel también se delimita con el interés general de la población orientada al bienestar de todos.

En síntesis los aportes de Hegel expuestos por Restrepo, serían la constitución del Estado como conquista social, y la diferenciación de la sociedad como participante en el

gobierno del Estado. Por otro lado, la forma en la que define la sociedad en dos roles diferentes de acuerdo a si su interés es particular o si es general.

Otro aporte importante respecto a la participación del ciudadano en el Estado es el de Marx, él identifica en el Estado Moderno un predominio de intereses capitalistas, lo que lleva a la existencia de tensiones entre clases sociales.

Las relaciones sociales se generan entre dos clases antagónicas, por lo que plantea que el carácter del Estado se define por el monopolio de la fuerza, este es sólo un producto externo de las relaciones entre clases, es dictadura de clase. Visto así, el Estado (la ley, tribunales y policía) se convierte en la estructura jurídico- política que oculta la explotación o la impone mediante la coacción moral, religiosa y/o filosófica... En Marx la cultura no es un terreno común, ni un espacio abierto donde las clases se puedan disputar la dirección y el consenso social, frente a ella sólo es posible crear una contra cultura que cohesione la fuerza de choque de los trabajadores. Como alternativa a esta estructura capitalista, Marx propone el imperio transitorio de lo general sobre lo particular, del aparato del Estado sobre la sociedad civil, pero del Estado en manos de la clase trabajadora, aclarando que este Estado debe desaparecer en beneficio del comunismo, este último sería la reconciliación del interés privado y el interés general. (Restrepo, 1990).

El aporte de Marx, visto desde la perspectiva de Restrepo, consiste en identificar los actores sociales presentes en el escenario político desde el surgimiento del Estado Moderno, actores que tienen intereses con frecuencia contrapuestos y en tensión.

Por otra parte, Restrepo evidencia que Gramsci propone dos instancias de la práctica social: sociedad civil y sociedad política. Para Gramsci el poder de una clase no depende tanto del control del aparato estatal, sino, de su capacidad para dirigir intelectual y moralmente al conjunto de la sociedad y para generar “consenso” en torno a su propio proyecto histórico, una clase puede avanzar en tal dirección solo gracias a sus intelectuales.

En la perspectiva de Gramsci, la cultura es un campo común en disputa entre las clases. Su modo de dominación no es ya la fuerza, como lo era en Marx, sino la persuasión. Para Gramsci, religión, arte y filosofía son elementos esenciales de toda sociedad civil, a través de los cuales toda clase dirigente orienta al conjunto de la sociedad (Restrepo, 1990).

Con la exposición de Restrepo se pueden identificar las perspectivas de lo público en las posturas ideológicas abordadas: para Marx, por ejemplo, lo público es un campo de disputa entre clases, disputa que para él debe terminar con el desmonte del Estado y el gobierno debe quedar en manos de la clase trabajadora. Para Hegel y Gramsci el Estado es una conquista social que posibilita orientar las acciones del gobierno hacia el bien general, siempre y cuando estas acciones estén orientadas por personas idóneas tales como intelectuales expertos.

La población inmersa en esta postura conceptual acerca de la política aprende que la política pública es del ámbito del gobernante y asume un papel pasivo frente a lo público, limitándose a elegir a los gobernantes de turno por medio del voto, incluso, como se entiende que lo público es del gobernante, entonces cada individuo de la población se desentiende de ello, como si lo público no le tocará, cada uno se limita a cumplir su tarea por la sobrevivencia individual.



Ante esto, experiencias latinoamericanas tales como la implementación de la Política de Educación para Todos muestran que cuando no hay la suficiente cercanía e involucramiento de la población en las políticas públicas, el gobernante está en desconocimiento de lo que en realidad se necesita para solucionar las diferentes situaciones y está sólo en la acción, de esta manera cae fácilmente en la corrupción. Desde esta perspectiva es importante tener en cuenta los aportes que hace Restrepo a los postulados ideológicos de Hegel, Marx y Gramsci.

Restrepo se atiene especialmente a la visión gramsciana de la sociedad civil, de la sociedad política y su mutua relación, igualmente, parte de la existencia del conflicto de clases, pero no se limita a este, reconoce que en la sociedad civil existen otros conflictos y diversos actores involucrados en ellos, por esto, no reduce las relaciones sociales al conflicto económico de clases, aunque es muy importante en la sociedad capitalista, además de lo económico, también es importante, por ejemplo, la relación de la sociedad con la naturaleza, las relaciones de género, las relaciones multiétnicas, etc.

Restrepo señala otras formas de dirección sobre toda la sociedad, previas a la dirección intelectual y moral, propuesta por Gramsci, plantea que no solo la dirección ideológica puede surgir de los intelectuales, sino que esta debe estar en conexión con los grupos sociales que representa, para Restrepo la dirección moral intelectual se gesta en el movimiento mismo.

Así, se adhiere a la concepción esencial del poder como consenso que se gesta en el seno de la sociedad civil y que articula a esta con la sociedad política. El eje del poder político es la disputa por el consenso social, más que el uso de la coerción y la fuerza. Considera que

la sociedad civil siempre debe ser autónoma frente al Estado, la regulación general de procesos sectoriales o locales de socialización debe ser sobria y respetuosa de los actores colectivos, son ellos sujetos reales de la socialización y no la abstracción general del Estado central. El servicio al interés general, con el respeto debido al interés particular, es el principio de legitimidad del Estado.

Para Restrepo (1990) la vinculación entre gremios y partidos políticos define la relación entre sociedad civil y sociedad política (partidos y Estado). La sociedad civil debe estar conformada por todas las clases y sectores, libremente constituidos como actores sociales independientes de los partidos, y los partidos que se vean obligados a representar las demandas de tales actores sociales pueden ofrecer, en lo político la mayor democracia posible, solo así los actores sociales podrán convertirse en sujetos reales del Estado. Restrepo advierte que los partidos no pueden escuchar la voz de los que no existen como colectivos o no se expresan, porque los partidos surgieron como alternativa al monopolio hereditario del Estado Absolutista y como condición de la expresión democrática de la soberanía popular.

En este punto Restrepo brinda una alternativa a lo que Sartori llama democracia directa, cuando esta se da en una población numerosa, la sociedad civil organizada puede tener, y ha tenido gran impacto en la definición e implementación de políticas públicas.

En busca de hacer más cercana la participación de los ciudadanos y el gobierno, algunos Estados han adoptado un modelo descentralizado que facilita la participación de la sociedad civil en los gobiernos locales, y permite visibilizar las necesidades y fortalezas de

cada región en un territorio, de esta manera, se reduce la problemática de la democracia para un alto número de ciudadanos como se encuentra en la contemporaneidad.

Al igual que Restrepo, Martinic (2001), visibiliza la existencia de un amplio consenso en que las políticas públicas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución (...) el logro de metas en la calidad de los servicios implica el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones; comunicaciones; y responsabilidades para solucionar los problemas que afectan *sobre todo* a la población más pobre.

En América Latina se pueden encontrar varios ejemplos esta perspectiva de negociación cultural, para citar uno el caso de la política educativa del Salvador en las décadas de los ochenta y noventa que nace en las zonas rurales en estado de guerra, las comunidades locales se reunieron para gestionar su propio modelo educativo y así garantizar el derecho a la educación a niños y niñas, de esta manera realizaron acciones tales como contratar maestros que prestan el servicio educativo, posteriormente la ministra de Educación de la época se comprometió con el desarrollo de este modelo y lo apoyó a través del programa Educo (Martinic, 2001) .

Desde esta perspectiva lo público está determinado por el campo en el que se discuten, confrontan y consensuan los intereses de la población, independiente de la orientación que tengan los intereses.

## Capítulo IV

### Enfoque epistémico y ruta metodológica

Este trabajo investigativo se orienta por el paradigma de las Epistemologías del Sur de Boaventura de Sousa Santos (2009), en la perspectiva de aportar a la justicia cognitiva, en términos de “crear el espacio tiempo necesario para conocer y valorar la inagotable experiencia social que está en curso en el mundo de hoy... evitando el gigantesco desperdicio de la experiencia que sufrimos...” (2009, p. 101).

Este enfoque se basa en una razón cosmopolita, que se opone como alternativa a la racionalidad hegemónica de occidente. La razón cosmopolita se fundamenta en tres procedimientos metasociológicos: la sociología de las ausencias, las sociologías de las emergencias y el trabajo de traducción (Santos, 2009, p. 100).

Estos procedimientos se basan en tres premisas: “la comprensión del mundo excede en mucho la comprensión occidental del mundo”, “la comprensión del mundo y la forma como ella crea y legitima el poder social tiene mucho que ver con concepciones del tiempo y la temporalidad”, y “la característica fundamental de la concepción occidental de la racionalidad es el hecho de, por un lado, contraer el presente, es decir, transformarlo en un instante huidizo y, por otro lado expandir el futuro, la concepción lineal del tiempo y la planificación de la historia permitieron expandir el futuro indefinidamente. Con la razón cosmopolita será posible expandir el presente y contraer el futuro:

Para expandir el presente Santos propone la sociología de las ausencias, y para contraer el futuro la sociología de las emergencias. Además, Santos explica que la

diversidad de experiencias no puede ser leída adecuadamente por una teoría general, en vez de ello, propone el trabajo de traducción, como procedimiento capaz de crear una inteligibilidad mutua entre experiencias posibles y disponibles sin destruir su identidad.

Con la sociología de las ausencias Santos propone visibilizar lo existente pero ignorado, convirtiendo las ausencias en presencias. (cf. 2009, p. 109). La sociología de las ausencias opera sustituyendo monoculturas por ecologías, de esta forma Santos identificó cinco ecologías: la ecología de los saberes, la ecología de las temporalidades, la ecología de los reconocimientos, la ecología de las transescalas y la ecología de las productividades (p. 113- 123).

La ecología de los saberes implica que los saberes de la cultura occidental y del rigor científico tienen que ser cuestionados por la identificación de otros saberes y otros criterios de rigor que operan creíblemente en las prácticas sociales (p. 114). “La ecología de los saberes parte del supuesto de que todas las prácticas relacionales entre seres humanos y también entre los seres humanos y la naturaleza implican más que una forma de saber, por lo tanto, de ignorancia” (Santos, 2009, p.123).

Con la ecología de los saberes no se quiere ignorar la forma de conocimiento hegemónica “La ecología de los saberes trata de crear una nueva forma de relación entre el conocimiento científico y otras formas de conocimiento” (p. 116).

La política pública educativa de integración de instituciones educativas es vista desde la perspectiva de la ecología de los saberes, que implica que las prácticas relacionales de los sujetos que están en medio de la política se constituye en saberes valiosos para el

análisis de las política y su transformación, más allá de las estadísticas o valores neoliberales que primen a la hora de formular las políticas educativas.

Por otro lado, Santos (2009) explica que:

La sociología de las emergencias consiste en la investigación de las alternativas que caben en el horizonte de las posibilidades concretas... la sociología de las emergencias consiste en proceder a una ampliación simbólica de los saberes, prácticas y agentes de modo que se identifiquen en ellos tendencias de futuro (lo Todavía- No) sobre las cuales es posible actuar para maximizar la probabilidad de la esperanza con relación a la probabilidad de frustración... La sociología de las emergencias actúa tanto sobre las posibilidades (potencialidades) como sobre las capacidades (potencia). (p. 129)

Santos (2009) propone que “la sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias actúen juntas para dilatar el presente y contraer el futuro, cada una contribuye a su manera para desacelerar el presente” (p. 131)... mientras la sociología de las ausencias expande el campo de las experiencias sociales ya disponibles, la sociología de las emergencias expande el campo de las experiencias sociales posibles.

Para Santos el trabajo de traducción es la alternativa a la teoría general.

La traducción es un proceso que permite crear inteligibilidad recíproca entre las experiencias del mundo, tanto las disponibles como las posibles, reveladas por la sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias. Se trata de un

procedimiento que no atribuye a ningún conjunto de experiencias ni el estatuto de totalidad exclusiva ni el estatuto de parte homogénea... (p. 136).

El trabajo de traducción incide tanto sobre los saberes como sobre las prácticas (y sus agentes). “La traducción entre saberes asume la forma de una hermenéutica diatópica. Esta consiste en un trabajo de interpretación entre dos o más culturas con el objetivo de identificar preocupaciones isomórficas entre ellas y las diferentes respuestas que proporcionan” (p. 136- 137)

Santos (2009) propone un segundo tipo de trabajo de traducción que tiene lugar entre prácticas sociales y sus agentes:

Es evidente que todas las prácticas sociales se basan en conocimientos y, en ese sentido, son también prácticas de saber. Sin embargo, al incidir sobre las prácticas el trabajo de traducción intenta crear inteligibilidad recíproca entre formas de organización y entre sus objetivos de acción. (p. 140)

Este procedimiento puede poner en un mismo nivel de análisis los conocimientos de gobernantes y gobernados para proponer políticas con justicia social, como alternativa a la implementación de políticas globales desarrolladas por los organismos financieros internacionales.

No se trata de ignorar los conocimientos en las que se basan los análisis políticos académicos, en lugar de ello se trata de poner a conversar los saberes para aprovechar la diversidad de prácticas.

El trabajo de traducción tiende a esclarecer lo que une y lo que separa los diferentes movimientos y las diferentes prácticas, de modo que determine las posibilidades y los límites de la articulación o agregación entre los mismos (Santos, 2009, p. 141).

Este enfoque impulsa a construir una perspectiva amplia del conocimiento sobre la política educativa de integración de instituciones educativas, aprovechando tanto los conocimientos institucionalizados para el análisis de políticas, como la riqueza de los conocimientos adquiridos por los actores que están en las escuelas y los colegios experimentando la política.

Se aborda este paradigma porque se reconoce que el conocimiento se construye en las interacciones sociales, y que puede ser tan diverso como la cantidad de relaciones sociales que se puede dar, lo que da origen a la existencia de muchas culturas, sin embargo, en la modernidad Europea se le dio mayor relevancia al paradigma epistemológico de la racionalidad moderna de occidente, que a través de la violencia de la colonización se impuso sobre la diversidad epistémica del resto del mundo, la manera como saberes y conocimientos fueron restringidos a la hegemonía de la epistemología moderna trae como consecuencias el desperdicio de conocimiento y la injusticia cognitiva que ha llevado a la injusticia social. Santos propone la sociología de las ausencias, la sociología de las emergencias y el trabajo de traducción como mecanismos para detener el desperdicio de la experiencia, lograr la justicia cognitiva, que finalmente devendrá en justicia social.

En consecuencia con lo anterior, esta investigación se propone conocer, valorar y resaltar los saberes y las voces de los actores que se encuentran en el entorno escolar, en este caso específico en relación con la definición e implementación de una política



educativa, así como de sus implicaciones para sus vidas, sus prácticas y las instituciones que habitan y en las cuales trabajan.

### **Diseño de la investigación**

Para la realización de este proyecto investigativo se tomaron dos instituciones educativas: la que tiene más mayor número de población estudiantil y la que tiene menor número - incluyendo todas las sedes integradas - al momento de realizar el estudio. Por esta razón se vincularon las siguientes instituciones educativas:

- Colegio Departamental General Santander (IED) con sus tres sedes ubicadas en los barrios El Carmen y la Inmaculada en el casco urbano y las sedes de las veredas Las Delicias y La Unión del sector rural.
- Colegio Departamental San Benito (IED), con la sede “principal” ubicada en sector rural de la vereda de San Benito, y las sedes de Santa Rosa y San Eugenio, ubicadas en lugares de difícil acceso.

Ahora bien, en relación con los dos primeros objetivos específicos formulados en esta investigación –la participación de quienes se encuentran involucrados en la implementación de la política (primero) y los efectos de esta en la vida de los sujetos y de las instituciones (segundo)- el trabajo se orientó a la construcción de narrativas sobre las políticas de integración a partir de los procesos y las experiencias vividas por los sujetos que hacen parte de estas instituciones escolares. Para ello, se identificaron y seleccionaron las personas que participarían en el estudio por cada institución - directivos, maestros y maestras, estudiantes, personal administrativo, madres y padres de familia, y se diseñaron

las preguntas de referencia sobre las cuales se trabajaría la entrevista semiestructurada, tanto a nivel individual como en grupo, a modo de conversación y abiertas a los nuevos aportes de los participantes en ellas, como instrumento metodológico. Con esto, se buscó visibilizar los saberes y las voces de los que han estado ausentes en las políticas educativas, en este caso particular, en la implementación de la integración de instituciones educativas, a partir la ley 715 de 2001.

En segundo lugar, para abordar el tercer objetivo específico - contrastar los propósitos de la política de integración de instituciones educativas con los datos sobre repitencia, deserción y rendimiento académico- se realizó un el estudio documental (actas, escritos y estadísticas) relacionados con la implementación de la política, así como estadísticas sobre matrículas, deserción y repitencia recurriendo a distintas fuentes tanto a nivel departamental como nacional.

A diferencia de los “estudios de caso”, siguiendo el planteamiento de Geertz, en este “estudio en caso” además de conseguir un acercamiento a lo que ocurrió con esta políticas específica en un lugar determinado, a partir de la realización del trabajo localizado en un momento y un lugar específico (Sibaté), se busca vincular los aportes, no perder la perspectiva de aportar conocimientos sobre la problemática más general, relacionada con la definición e implementación de las políticas educativas. El interés investigativo se enfoca en hallar información que ayude a entender lo particular del caso, sin desconocer el aporte tanto de los datos cuantitativos, como de las narraciones de maestros, directivos, estudiantes, y padres de familia de una entidad territorial como Sibaté, desde distintas “realidades” escolares.

Los tres ejes iniciales para la realización de las entrevistas, fueron: sujetos, institución escolar y procesos pedagógicos, para lo cual se diseñó una guía de preguntas, abiertas al replanteamiento y la ampliación a partir de las pistas, las preguntas o los problemas que surgieran durante la realización de las mismas. Los registros realizados, fueron tematizados teniendo en cuenta los elementos de los relatos, para lo cual se trabajó el programa Atlas-Ti. Sin embargo, una lectura más minuciosa de los registros, en interacción con las herramientas conceptuales y la revisión de los estudios, condujo a la elaboración de nuevos ejes de análisis, como se verá más adelante. Como fueron: la participación, las relaciones entre sedes y la articulación de los procesos pedagógicos a través del PEI.

## CAPÍTULO IV

### Resultados y Análisis

#### Aproximación al Municipio de Sibaté

##### Ubicación geográfica.

Sibaté es un municipio de Cundinamarca (Colombia), ubicado en la Provincia de Soacha, se encuentra a 29 km al sur de Bogotá. Hace parte del Área Metropolitana de Bogotá, según el censo DANE 2005. A él se llega a través de la Autopista Sur.

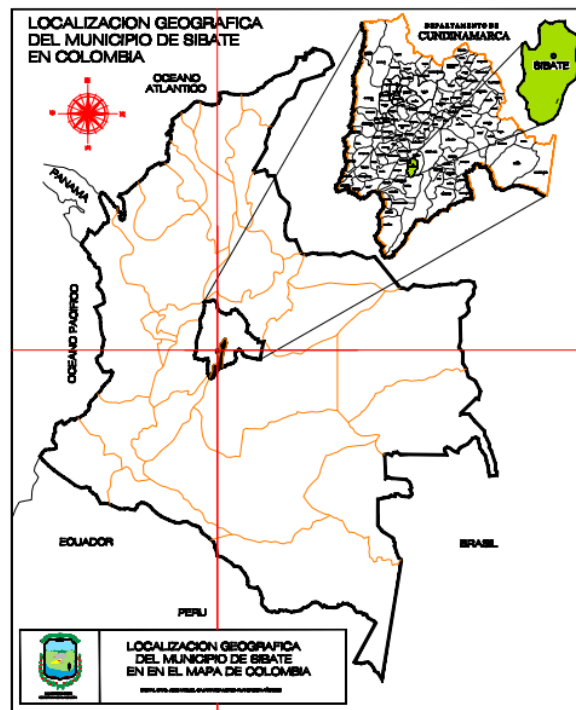


Figura 2. Localización Geográfica del Municipio de Sibaté en el Mapa de Colombia.

Nota Fuente: Alcaldía Municipal de Sibaté, Secretaria de Planeación (2008) en: <http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa- files/64366261646232386262663234643166/RURAL.pdf>. Consultada el 1 de octubre de 2016.

El Territorio Municipal de Sibaté está conformado por el espacio geográfico comprendido dentro de los límites establecidos en la Ordenanza No. Veintitrés (23), del Veintisiete (27) de noviembre de Mil novecientos sesenta y ocho (1.968), el cual se ilustra en el Plano No. Dos (2), integral del presente Acuerdo. Limita con los municipios de Granada, Soacha, Pasca, Fusagasugá y Silvania.



Figura 3. Mapa de Sibaté en el marco regional.

Nota Fuente: Alcaldía Municipal de Sibaté, Secretaria de Planeación (2008) en: <http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/64366261646232386262663234643166/RURAL.pdf>. Consultada el 1 de octubre de 2016.

### **División territorial.**

El Territorio del Municipio de Sibaté- Cundinamarca, para fines administrativos y de gestión pública, adopta la siguiente división territorial:

- **Sector urbano:** Comprende la Cabecera Municipal y los sectores de los barrios San José, Pablo Neruda, García y Santa Teresa.
- **Sector rural:** Comprende las veredas: Alto Charco, Bradamonte, Chacua, Delicias, El Peñón, La Unión, Perico, Romeral, San Benito, San Eugenio, San Fortunato, San Miguel, San Rafael y Usaba con sus respectivos sectores.

### **Población municipal**

Según el censo de población 2005, el municipio de Sibaté cuenta con 31.675 habitantes; de estos, 21.18 habitan en la cabecera del municipio 66,7% y 10.847 en el resto del Municipio 33,3%.

*Tabla 1*  
*Población por zona. Sibaté 2005 1*

<b>Zona</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Cabecera	21.128	66,7%
Resto	10.547	33,3%
<b>Total</b>	<b>31.675</b>	<b>100,0%</b>

Nota Fuente: DANE, Censo General 2005 – Cálculos Equipo de Trabajo (Diagnóstico Infancia y adolescencia Municipio de Sibaté, 2010)

A simple vista parecería que una tercera parte de la población es rural mientras otras dos terceras partes, son urbanas. Sin embargo, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, se sale de la tradicional dicotomía urbano- rural, y que contribuye con una perspectiva de la complejidad del tema, como es la propuesta del Índice de Ruralidad (IR) la cual “no adopta como criterio único de clasificación el tamaño de las aglomeraciones (...)

El índice propuesto por el INDH: (a) combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta el municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio); y (c) asume la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales), antes que como una dicotomía (urbano-rural). Desde esa perspectiva determina que Sibaté tiene un Índice de Ruralidad del 28.4%. Teniendo en cuenta que todo municipio que tenga 40% o más de IR es de alta ruralidad, se puede decir que el índice de ruralidad del municipio de Sibaté es medio.

Según el DANE la distribución por sexo y edad de la población del municipio, muestra que los rangos etareos con el mayor porcentaje de la población se encuentran en los cubiertos por las personas de 5 a 14 años. Los mayores porcentajes por rango de edad están en el de 5 a 9 años (11,3% en las mujeres y 12,1% en los hombres).

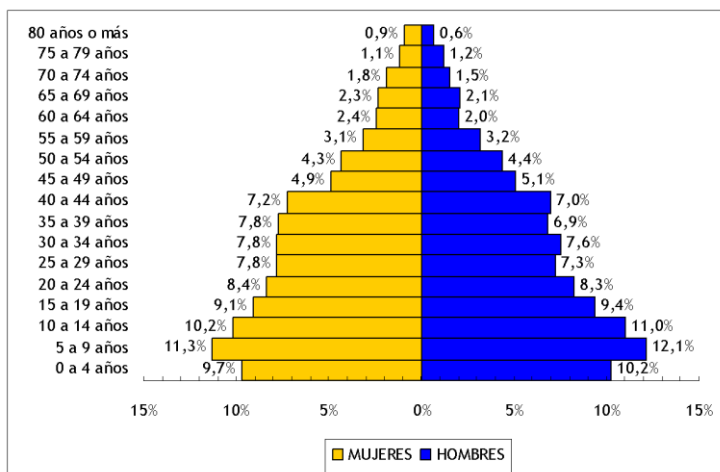


Figura 4. Pirámide Poblacional de Sibaté 2005

Nota Fuente: DANE, Censo General 2005 – Cálculos Equipo de Trabajo (Diagnóstico Infancia y adolescencia Municipio de Sibaté, 2010)

Con respecto a la población menor de 18 años en el municipio, fueron censados 11.513 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años de edad, correspondientes al 36,9% de la población total del municipio. La distribución de los niños menores de 18 años por rangos de edad, muestra que el 31,4% (3.616) de los niños y niñas del municipio están en el rango de los 0 a 5 años, el 42,6% (4.905) en el rango de 6 a 12 años y el 26,0% (2.992) de 13 a 17 años.

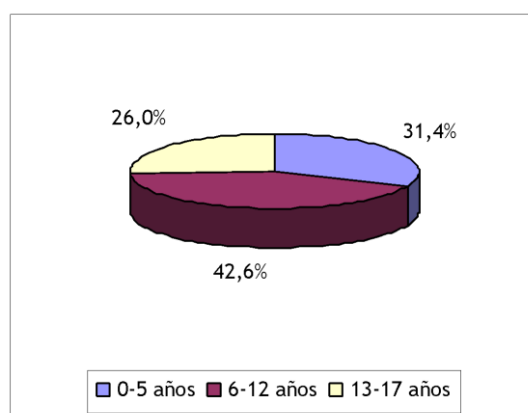


Figura 5. Distribución porcentual de la población de 0 a 17 años, según rangos de edad. Sibaté 2005.

Nota fuente: DANE, Censo General 2005- Cálculos Equipo de Trabajo (Diagnóstico Infancia y adolescencia Municipio de Sibaté, 2010)

Tabla 2

Población menor de 18 años 2005

Zona	Rango de Edad			Total
	0-5 años	6-12 años	13-17 años	
<b>Cabecera</b>	23,3%	29,7%	18,3%	<b>71,3%</b>
<b>Resto</b>	8,9%	11,9%	8,0%	<b>28,7%</b>

Nota Fuente: DANE, Censo General 2005 – Cálculos Equipo de Trabajo.

La distribución porcentual de la población menor de 18 años por zonas no muestra grandes diferencias con las del Municipio, aunque en la cabecera del mismo la población menor de 18 años es superior en un punto porcentual.



### **Características del Sector Educativo.**

Es importante resaltar que en Sibaté el 90% de la oferta educativa formal oficial es rural, y el 10% urbana, contrasta con la realidad del país donde “el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales (PNUD, 2011, pág. 7).

En Sibaté hay cinco instituciones educativas oficiales departamentales correspondientes a la entidad territorial de Cundinamarca. Estas son resultado del proceso de integración institucional promovido a partir de la promulgación de la ley 715 de 2001.

En el municipio se expidió la resolución la 3370 del 30 de septiembre de 2002, por medio de esta resolución se integraron varios centros educativos oficiales acorde a la nueva reglamentación de la ley 715, el alcalde municipal de la época mediante el oficio 31 de 2002 hizo un primer acercamiento en relación al planteamiento que tenía el municipio alrededor del proceso de integración, en estos documentos se tuvo como criterio de integración la ubicación de los establecimientos educativos...

Las 23 escuelas que existían hasta entonces se agruparon en 5 instituciones de acuerdo a la región en la que se encuentran. Cada una de estas sedes atiende la oferta educativa pública para la población de una sub región rural. A continuación se relacionan las instituciones con sus respectivas sedes.

*Tabla 3*  
*Sede de la IED General Santander*

<b>Departamental General Santander</b>
SEDES
Departamental General Santander (IED) - sede principal
Concentración Escolar General Santander- básica primaria
Jardín Infantil Gabriela Mistral
Escuela Rural la Unión
Instituto Campestre Sibaté

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

Esta institución es la única que tiene su sede principal en el casco urbano del municipio, de acuerdo al DANE esta institución es urbana, sin embargo, tres de sus sedes son urbanas, dos son rurales, una de ellas es un centro de protección de menores del ICBF, que se ubica a 200 metros de la sede principal en la vereda Delicias y la otra sede rural es unitaria, se ubica en la vereda La Unión, a tres kilómetros de la sede principal. Todas sus sedes son de fácil acceso.

Antes del 2009 esta institución contaba con la Sede Crecer y Ser, esta sede se especializó en la atención a niños con discapacidad, por determinación de la Secretaría de Educación de Cundinamarca se cerró, según este organismo, obedeciendo al llamado de la política educativa nacional que con la bandera de la igualdad demanda de todas las instituciones educativas realizar procesos para la integración de todos los estudiantes al aula regular.

Tabla 4  
Sedes de la IED San Benito

<b>Departamental San Benito (IED)</b>
SEDES
Educativa Departamental San Benito (IED)- Sede Principal
Escuela Rural San Eugenio
Escuela Rural Santa Rosa

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

Esta institución tiene su sede principal en el centro poblado de la vereda de San Benito, es una de los más grandes de Sibaté, y queda sobre la vía que de Soacha conduce a Sibaté. Las sedes Santa Rosa y San Eugenio se encuentran ubicadas en las veredas del mismo nombre, son sedes de difícil acceso, no cuentan con un sistema de transporte público que permita llegar a ellas con facilidad, geográficamente quedan cercanas a la región del Páramo de Sumapaz, aunque no cuentan con una red vial que las conecte con esta región. Las escuelas se encuentran en zona rural, se caracteriza por presentar una alta explotación minera de arena y piedra. Estas dos escuelas son unitarias.

*Tabla 5*  
*Sedes de la IED Romeral*

<b>Departamental Romeral</b>
SEDES
Departamental Romeral (IED) - Sede Principal
Escuela Rural Las Delicias
Escuela Rural Usaba
Escuela Rural Aguas Clara
Escuela Rural La Cantera
Escuela Rural Bradamonte

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

Esta institución comprende las escuelas del sector del Páramo de Sumapaz, todas sus sedes son rurales, tienen acceso a través de transporte público, aproximadamente la distancia entre una sede y otra es de 3 kilómetros, la sede más lejana del casco urbano queda a hora y media en auto.

*Tabla 6*  
*Sedes de la IED San Miguel*

<b>Departamental San Miguel (IED)</b>
SEDES
Departamental San Miguel (IED)- Sede Principal
Escuela Rural El Peñón
Escuela Rural San Fortunato
Escuela Rural San Rafael
Escuela Rural El Perico
Escuela Rural Alto Charco

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

Las escuelas del Sector San Miguel se ubican en la vía Sibaté- Fusagasugá, todas son rurales, tienen acceso a través de transporte público, la más lejana queda a una hora del casco urbano del municipio.

*Tabla 7*

*Sedes de la IED Pablo Neruda*

<b>Departamental Pablo Neruda (IED)</b>
SEDES
Departamental Pablo Neruda (IED)- Sede Principal
Escuela Rural Chacua
Complejo Educativo Pablo Neruda

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

La sede principal se encuentra en el barrio Pablo Neruda, es un sector urbano, la sede rural Chacua queda a un kilómetro de distancia en la vereda Chacua. Sus sedes son de fácil acceso.

### Población entrevistada

A partir de la identificación de las personas que serían entrevistadas se procedió a realizar los contactos y a programar los encuentros para la realización de este estudio. Finalmente se contó con la participación que se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 8  
Códigos de participantes

Institución	Sedes	Rectores	Coordinadores	Administrativos	Maestros	Estudiantes	Familias
General Santander	Principal		1 (C1GSB)	1 (A1-GS)	1 (M7GSB)	10	3
	Primaria				3 (M1-GS-P) (M6-GS-P) (M4-GS-P)		
	Instituto Campestre				1 (M5GSC)		
	Jardín Infantil GM				1 M2GSJ		
	La Unión				1 (M3GSP)		
San Benito	Principal	1 (R1-SB)					1
	Santa Rosa						
	San Eugenio				1 (M8-SB-E).		

Nota fuente: Elaboración investigadora, 2016

Lo primero que llama la atención es la movilidad de los integrantes de las comunidades educativas, no solo de los estudiantes y sus familias, sino también de los maestros, quienes

relataron sus experiencias teniendo en cuenta no solo desde la sede en las que se encontraban al momento de las entrevistas, sino a partir de sus experiencias en las sedes en las que se encontraban al momento de la implementación de la política de integración. Las edades de los directivos y maestros consultados, oscilaron entre los 37 y los 56 años y su tiempo de vinculación a la carrera docente, entre 8 y 29 años, lo que deja ver una gran cantidad de experiencia acumulada en las instituciones del municipio de Sibaté. Se logró tener representantes de las más variadas áreas: educación básica con énfasis en lengua castellana, Preescolar, Educación Básica con énfasis en Ciencias Sociales, Matemáticas y Física, Básica Primaria, Música y Literatura.

En la Tabla 8 se presentan los códigos asignados en función del nombre del colegio y del rol que desempeñaban en la escuela, esto permite identificar quién habla en los distintos fragmentos que se presentan en los resultados de la información. Cada código está conformado por la inicial del rol, un número que identifica quién es la persona que habla, y la sigla de la institución donde se encontraban en el momento de la entrevista.

#### **Análisis de las entrevistas.**

Para cada una de las instituciones educativas se elaboraron Tablas con las matrices de análisis, en las cuales se incluyen los fragmentos por cada eje temático, identificando la persona que habla con su respectivo código.

La lectura y tematización de los registros obtenidos a lo largo de las entrevistas, permitió identificar los siguientes ejes temáticos, en torno a los cuales se organizan los resultados y el análisis de la información.

### ¿Cómo se entiende la integración?

Lo que los actores de las escuelas entienden por integración se agrupó en tres categorías, dos de estas categorías están relacionadas con las motivaciones de la política, en la última categoría se agruparon respuestas que no tenían relación con la política de integración institucional:

- Integración como centralización administrativa de las escuelas, se entiende la integración como un proceso administrativo mediado por una relación de poder, en la que las sedes de primaria van a ser direccionado desde la sede principal y una estrategia para reducir el personal, se utilizan términos tales como fusionar, adherir o anexar, para referirse a la integración.

... Santa Rosa dentro del PEI de San Benito vino a ser como un anexo, pero tenían una vida totalmente distinta, aunque administrativamente tenían que formar parte del PEI de San Benito. Simplemente los anexaron, pero hacer articulaciones, nunca las hicieron (M8SB).

... no veo que la política la haya orientado el tema de garantizar la continuidad y ... la educación de los estudiantes sino más bien del tema administrativo de cómo podíamos disminuir el número de directivos e imponerlos en una sola figura que se llamaría rector y desaparecería el director de escuela y evitábamos el tema de costos para pagar y pues finalmente se colaboraba en el tema de organizar de alguna manera pues con algún efecto el tema de vincular diferentes instituciones para garantizar la continuidad de los estudiantes pero no le vi ostentosamente el cambio (C1-GS-B).

- Integración como medida para garantizar la continuidad y permanencia de los estudiantes en la institución educativa.

... es unir fuerzas para poder dar un mejor servicio... reunirse para dar la cobertura... (M3-GS-P)

... la integración en las instituciones educativas tiene un fin de organizar bajo una misma administración todos los ciclos de educación... para que el niño que está en preescolar haga todo su



proceso dentro de ese mismo proyecto educativo institucional. (M7-GS-B)

- Algunos maestros no tienen claro de que se trata la política de integración institucional

... en realidad no era claro el objetivo hasta el momento... (M5- GS- C)

... Integrado es como decirle vaya y estudie allá, allá le toco en el grupo y no tener en cuenta ni de dónde viene (M6- GS- P)

Los maestros de Sibaté tienen unos términos particulares para referirse a la integración tales como integración, anexo, adición. En las investigaciones consultadas se observa el uso términos diferentes para hablar de la integración de instituciones educativas tales como “asociación”, “fusión”, “reorganización” o “reingeniería”. Algunos autores los utilizan indistintamente, como en el caso de Ávila, Ortiz, & Sánchez, quienes utilizan los términos fusión, integración, reestructuración o reordenamiento sin diferenciar entre estos, al referirse a la aplicación del artículo 9 de la ley 715 en las instituciones educativas; lo mismo ocurre con Francisco Cajio quien también usa indistintamente “integración” y “fusión” en el documento “*La integración es fusión*” (Ministerio de Educación Nacional, 2003, p. 6). Otros investigadores (Ávila, 2008) se refieren específicamente a uno de estos términos sin hacer mayores precisiones conceptuales.

De otro lado, autores como Morales, Ordúz, & Ravelo (2005) establecen diferencias conceptuales entre fusión e integración: la fusión es un término económico para la reunión de dos o más entidades, la integración implica un ejercicio social en el que diferentes sedes llegan a unos acuerdos para orientar respecto al proceso educativo de los estudiantes. En el

estudio realizado encuentran que, si bien no ocurre en todos los casos, algunos directivos y maestros diferencian entre combinar una cosa con otra – lo cual se asocia con el término “*fusión*” - y la “*integración*”, que ya supone un mayor compromiso en términos de “hacer un solo proyecto coherente en su misión y visión para los estudiantes de cero a once grado, un proyecto que genere sentido de pertenencia con la institución” (p. 70). Desde esta perspectiva. “*fusión*” se asociaría al enfoque empresarial como sumatoria de los inventarios físicos de las escuelas, mientras “*integración*” supone la “construcción de una nueva entidad que recoge y organiza lo existente bajo un nuevo objetivo común (...) El favorecimiento que trae la integración es que permite ver la formación de los niños secuencialmente y hacer ajustes, ya que hay continuidad durante la vida escolar” (p. 25).

En Sibaté, los maestros entrevistados también reconocen estas las dos maneras de entender la integración encontradas por Morales, Ordúz, & Ravelo (2005) en el INEM de Bucaramanga, sin embargo, en Sibaté no usan el término *fusión*, ni *asociación* para referirse a la política de integración de instituciones educativas.

### **Participación en la política de integración de instituciones educativas.**

Los resultados sobre la participación, comprende dos momentos: cómo se hizo la preparación de las instituciones para la implementación de la política de integración y las respuestas de los actores de las escuelas y colegios frente a las mismas. El segundo, se refiere a la participación en la institución una vez esta es implementada.

Con respecto a la preparación de las instituciones se encontró lo siguiente:

En el General Santander (IE) los maestros, directivos y administrativos expresan que la implementación de la política les tomó por sorpresa, no fueron consultados ni en el

municipio ni en el departamento. Aún cuando un pequeño grupo de profesores recibió una capacitación sobre el tema el año anterior, sin embargo, por la rapidez con la que se implementó no se logró realizar un proceso de preparación frente al proceso que se iba a realizar:

La Secretaria del Colegio General Santander "... Cuando llegaron acá ya tenían quienes iban a ser esas sedes agregadas, pero no se contó con la directiva, no hubo la participación, ellos ya venía hasta con el nombre de la Institución..." (A1-GS).

La Coordinadora del GS "...y en el mes de enero del 2003 las instituciones General Santander y las escuelas de la Unión y Perico, Colegio Departamental se integraron... no hubo un proceso de presentación de propuestas como tal... [La implementación de la integración de instituciones]...en ese momento fue una cosa brusca... (C1-GS-B).

...no nos consultaron...sencillamente llegaron las órdenes...la rectora de la Institución Departamental fue un día y dijo que a partir de ahora ella era la rectora (M6-GP)

Algo similar ocurrió en el San Benito (IE), donde las rectoras de las dos sedes unitarias fueron informadas pero no se les tuvo en cuenta en la construcción de las propuestas:

"...Nosotras éramos rectoras en ese momento en esas escuelitas unitarias, pero no, nada de eso, [no nos consultaron]" (M8- SB- E).

Un resultado parecido se encontró en la Institución San Miguel, en la cual se encontraba laborando una de las maestras del GS:

...fue un proceso que se determinó en un poco tiempo y tocaba hacerlo... no tuvimos oportunidad de presentar ninguna propuesta en el proceso de integración... nos dijeron

tenemos que integrarnos a esa institución y nos tuvimos que acomodar a ese proceso (M1-GS-P).

Las instituciones no tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas para implementación de política de integración. La integración fue un proceso que se realizó sobre las comunidades educativas, su implementación sorprendió a algunos, otros, contaron con información, sin embargo todos coinciden en que la integración se inició rápidamente y por esa misma rapidez llevó a enfrentar diferentes conflictos.

La relación entre información y participación es importante para la democracia, sin embargo, los dos no son lo mismo, el hecho de ser informado de una política no es suficiente para el ejercicio democrático que lleva a la construcción de una política pública.

Cuando se definió la forma de implementar la política de integración de instituciones educativas en el municipio de Sibaté solo se citaron a los rectores de los colegios de bachillerato, desconociendo el rol de rectoría que se tenía en las demás instituciones educativas, se nota en estas forma de proceder un énfasis en el bachillerato, se toma en cuenta la opinión de los rectores de los colegios de bachillerato que estaban constituidos en el momento, pero no se toma en cuenta la de los rectores de las sedes de básica primaria.

De esa manera, el inicio de la implementación la política de integración se trató de reunir a varias sedes bajo un solo nombre, fue un proceso administrativo en que las escuelas pequeñas fueron anexadas a las más grandes, las sedes anexas terminaron por asumir la institucionalidad del otro.

En Bogotá se reporta que aunque en algunos casos los actores escolares manifestaron su rechazo hacia la norma, finalmente asumieron la integración con una respectiva respuesta

de resignación en el ámbito institucional, con explicaciones distintas y consecuencias distintas.

El trabajo de Gómez y et al. (2004) se cuestiona el hecho de que los maestros y directivos se plieguen e incluso se anticipen al cumplimiento de la política, ya sea por el cálculo de beneficios personales o institucionales, o por efecto de la aplicación de relaciones de dominación y de poder sobre la escuela.

A pesar de la inconformidad por la imposición de la política de integración de instituciones educativas, los investigadores resaltan las actitudes frente a la implementación de la misma: para Gómez y et al. (2004) pocas personas están dispuestas a dar la pelea por la autonomía, como consecuencia de las sanciones y la represión a los paros sindicales en años anteriores, la mayoría del magisterio “optó por agachar la cabeza”. En la misma dirección Molano & Acosta (2004) afirman que, “a pesar de sus críticas al proceso de fusión, algunos directivos y docentes terminaron por naturalizar y aceptar la inevitabilidad e irresistibilidad de la nueva lógica educativa” (p. 6).

Las instituciones se han convertido en un espacio de asimilación de normas, de acatamiento de órdenes externas y objeto de administración a distancia. Es decir, que opera sobre la institución educativa toda una tecnología y un dispositivo de gestión, que hace de, un conjunto de normas y estándares de gestión, uniformes y homogéneos para toda situación educativa (p. 11).

El segundo momento de análisis en cuanto al tema de participación en la política de integración de instituciones educativas aborda la participación de la comunidad educativa en la institución después de la implementación de la política de integración, es de especial atención el tema del gobierno escolar, en tanto el gobierno escolar, es un mecanismo de

gobierno democrático de las instituciones que se implementó a partir de la Ley General de Educación 115 de 1994.

Con respecto a lo que sucede en General Santander, los maestros advierten que entre más grande son las comunidades, más borrosas se hace la democracia, corroborando lo planteado por Sartori (1987), los ciudadanos tienen menos acceso a los representantes y más aún cuando no se han organizado para participar.

... las votaciones de los niños de las elecciones va el candidato a la sede, describe su proyecto va una o dos veces pero no vuelve... Y después los niños dicen: -el del gobierno escolar de la sede de bachillerato nunca más volvió, y es así; no se sabe si se cumplen o no las metas... Mientras que estaba en la escuela [Perico] se trabajaba sobre el proyecto de gobierno escolar... Durante todo ese periodo se estaba haciendo un seguimiento y ellos entendían de qué se estaba tratando, y que era importante. (M6- GS- P).

... No es tarea fácil, el poder integrar en ese proceso si debería re pensarse, reestructurarse porque las diferentes sedes deben tener su representación... esa una debilidad que tiene el gobierno escolar no solamente en este municipio sino en muchos rincones de Colombia (M7- GS- B).

La Coordinadora en el Colegio de bachillerato... Se perdió mucho el liderazgo en la participación comunitaria, cuando uno estaba en las integraciones los papas sacaban cosas adelante... (C1GSB).

En el caso de la maestra de San Eugenio en San Benito, la participación en el gobierno escolar se ve como una tarea poco deseable para realizar, parece que no se conectaran la participación en las instancias de gobierno con las consecuencias de las decisiones. Igualmente, se percibe la participación como algo que se da o se recibe de un mayor o una mayoría, no como un derecho que se ejerce, esto dificulta el reconocimiento de las

diferentes situaciones y propuestas de quienes están esperando que se les otorgue la participación.

... la representación de San Benito por primaria no quedo, en esos dos años asumió la profesora de la vereda Santa Rosa, la representación de los maestros por primaria, San Benito no quedo con participación, porque primero a las profesoras les aburría eso, segundo no les importaba y tercero les daba lo mismo. Es que no hay compromiso... Entonces, esos chicharrones feítos, entre comillas, los asume la que le gusta eso... era lo único en lo que nosotros teníamos de pronto voz y voto (M8SBE).

Las narrativas indican que a partir de la reforma educativa la participación y toma de decisiones en la institución solo corresponden a un pequeño grupo de personas, las que conforman el gobierno escolar, dando la sensación de que la democracia es solo una intención.

En las investigaciones consultadas se encuentra que en las escuelas y colegios se muestra preocupación porque a partir de las integraciones se percibe una mayor dificultad para participar en las instituciones a través del gobierno escolar (Chagüi & Rubio, 2003, p. 19). El estudio de Morales, Ordúz, & Ravelo (2005) ratifica este hallazgo, al identificar un bloqueo de la participación de profesores y estudiantes tras las integraciones, en contraste con los avances de la ley 115 en la democratización de la escuela (p. 94).

Por su parte, Ávila (2008) resalta que la integración junto con las demás políticas que impulsó la ley 715, se convierte en un obstáculo para que el rector sea promotor de un ambiente democrático en las instituciones, dado que se da en él un alejamiento de la labor pedagógica y una concentración en las actividades de administración y gestión institucional. (p. 235)

En el caso de Sibaté, al igual que en las demás estudios acerca del tema de la integración de instituciones educativas se encuentra que

### **Dinámicas institucionales: particularidades / tensiones / procesos.**

#### **Particularidades**

Una de las particularidades encontradas en la investigación ha sido la manera en la que algunos actores del entorno escolar se han apropiado de la política favoreciendo la consolidación de una la institución integrada, a pesar de las dificultades, en algunos actores se encuentra un gran sentido de pertenencia, al manifestar que se sienten respaldados y que cuentan con recursos para realizar buenos procesos educativos.

“... ya las escuelas no están sueltas se sabe que pertenecen a su institución hay mucho más acompañamiento y aquí, en el municipio son 5 instituciones con sus sede” (M6GS1)

... somos eslabones perdidos en este momento, pero eslabones bien fortalecidos, falta la cadena que nos une para jalonar ese proceso y poder llegar a una meta... tenemos un personal docente con mucha capacidad y que tiene todo el conocimiento y toda la capacidad para manejar a nuestros estudiantes y los diferentes aspectos, tenemos un personal administrativo que si bien es poquito cada uno en su área da el máximo de su capacidad, tenemos uno estudiantes con talentos excepcionales no solamente en la parte académica, sino en la parte deportiva y cultural, creo que nos falta fijar una política educativa en la que el sentido de pertenencia institucional nos permita encadenar todas esas capacidades excepcionales que tenemos acá tanto en todos esos campos con un ordenamiento o unos procedimientos bien acordes, y mostrarnos, porque de resto todo lo tenemos (A1GS).

... sentí mayor seguridad porque en la sede me encontraba sola, estaba más acompañada en todo sentido por la institución, por ejemplo en la parte de capacitaciones (M5GSC).



***Tensiones.***

*Relaciones de Poder: entre la sede principal bachillerato y las demás sedes.*

Existe una tendencia a pensar que la sede bachillerato debe ser la que dirija las actividades de las demás, a orientar los procesos como si se formara solo para esa última etapa escolar, lo que no gusta a las maestras de otras sedes, porque estos procesos terminan desconociendo el presente del niño, sus necesidades en cada etapa de la vida.

...Cuando se realizan semanas institucionales, todo gira alrededor del bachillerato, y en el caso de preescolar incluso los descriptores están orientados de una manera diferente (M2GS1).

... es difícil que los niños se adapten, porque los profesores de bachillerato son ajenos a la realidad de los niños de primaria. Falta ese empalme del bachillerato con la primaria” (M5GSC).

En la Escuela rural la Unión la comunicación se torna difícil, las actividades se organizan fuera de la escuela, no hay acceso a la información, por lo que no se facilita la participación en la organización de las actividades.

... Cuando yo estaba en la Unión generalmente uno se enteraba a última hora de lo que pasaba o no se enteraba. Entonces muchas veces le llamaban a uno la atención porque no asistía a las reuniones pero es que la información no llegaba a tiempo, muchas veces llegaba cuando ya estaba con niños y ya no podía devolver a los niños (M3GS1).

En San Benito se piensa que es el maestro de bachillerato el que va a orientar al docente de primaria.

...Nunca los temas de las escuelas de arriba se trataron en las reuniones... siempre era prioridad la

institución grande que era la de San Benito, no había priorización para nuestras escuelas, nosotros íbamos a escuchar los problemas, las propuestas del trabajo con los niños de San Benito, pero, el rector a nosotros nos reunía aparte: “bueno, ¿qué están haciendo? (M8SB).

...El maestro de secundaria de cierta forma a través de las reuniones con el docente de primaria le ayuda a actualizar didácticas, metodologías, conceptos, para el mejoramiento del rendimiento académico de los estudiantes (R1SB).

La pérdida de autonomía de las escuelas de primaria desmotiva a las comunidades educativas:

... En el momento en que usted ya no puede tomar decisiones sino que todo tiene que consultarlo y esperar que se lo aprueben, entonces tranca muchas cosas, se pierde la motivación (M3GSP).

...Perdimos autonomía sobre todo en la toma de decisiones sobre asuntos de la vida escolar, de la organización de la escuela, la implementación de la dotación de la escuela, en ese tiempo cada escuela se las ingeniaba para gestionar, para dotar recursos, ahora con estas macro – integraciones los procesos para solicitar un material, para realizar un proyecto se dilatan más, todo es más lento, todo es más demorado, porque igual, ya la institución como cabeza principal tiene que atender a muchas escuelas, a muchas sedes como las llaman ahora y todo se vuelve más lento (M1GSP).

Nosotras como directoras de la escuela, no íbamos a ser autónomas en tomar determinaciones... nosotras como escuelas unitarias perdimos unidad, autonomía, porque por ejemplo la profesora de la Escuela de Santa Rosa y yo hacíamos muchas salidas, que al río, hacíamos muchos experimentos, o sea, las dos trabajábamos como muy en llave, pero a partir del momento en que nosotras nos unificaron con San Benito nos mataron esa autonomía (M8SBE).

Desde la implementación de la política de integración de instituciones educativas los colegios de bachillerato pasaron a ser la sede principal de cada institución, y, en la mayoría de los casos el centro del proceso educativo.

En los trabajos investigativos consultados, solo se presenta este tema en el INEM de Bucaramanga, se encuentra una concentración de las decisiones en la sede principal y a una “pérdida de autonomía en las sedes”, esto se relacionó con la concentración de funciones en el rector, de él dependen las decisiones y los presupuestos, lo que conlleva a “menos acceso a los recursos”, y a una concentración de las decisiones, es a él a quien deben dirigirse todos los maestros de las distintas sedes (Morales, Ordúz, & Ravelo, 2005, p. 77): “antes se hacían cosas sin tener que consultarle al jefe de núcleo, ahora todo se le tiene que consultar directamente al rector” (p. 75);

“Las sedes integradas se limitan al cumplimiento y ejecución de órdenes del INEM a través de la coordinadora, quien es la que mantiene la comunicación con la sede principal” (p. 76)

#### *Entre lo Rural y lo Urbano.*

La integración de sedes urbanas y rurales en una sola institución, han significado un desafío para la integración de estas escuelas, unificar los diferentes modelos educativos y la aceptación de los niños cuando se reúnen en la sede bachillerato. En el caso de General Santander, la sede principal está ubicada en el sector urbano. Las sedes urbanas tienen mayor número de estudiantes debido a que la mayoría de la población del municipio está concentrada allí, mientras las sedes rurales que atienden las veredas, cuentan con población dispersa y en menor cantidad.

... la vida en la escuela es muy diferente, el cambio es muy brusco cuando llegan al departamental, es demasiado brusco. Mira que esos niños juiciosos, modelo, ejemplares, buenos estudiantes, le da tristeza a uno ... los niños no están expuestos a tantas cosas de acá, su vida se limita al campo y a cosas sanas... el

hecho de enfrentarse a un mudo diferente tan grande, tan brusco, porque de todos modos el ambiente de Departamental, los chicos son muy agresivos, entonces los chicos empiezan como a aprender muchas cosas para no dejarse hacer daño, algunos resisten eso, otros se vuelven violentos, otros no aguantan y se retiran (M3GSP)

Hay problema de integración del niño con el otro niño, en el contexto ya del aula de clases, tuvieron muchas dificultades, porque los niños de San Benito no querían los niños de las veredas, y entra ese choque porque un niño de vereda... es una cosa transparente, un niño de una escuela grande ya no es, y más con esta problemática social... (M8SBE).

En San Benito la Sede principal está en un centro poblado, y las sedes Santa Rosa y San Eugenio están en veredas distantes con población muy dispersa, en este contexto, en la sede principal el modelo educativo es de educación regular, mientras en la zona rural, caracterizada por una gran dispersión poblacional hay escuelas unitarias (M8SBE).

Los profesores de bachillerato no siempre perciben las diferencias contextuales que perciben las maestras de primaria entre sedes rurales y urbanas:

.... En este colegio la diversidad cultural no es tan marcada si nosotros hablamos del jardín y de primaria, hablamos del Campestre es urbano, pero el contexto cultural de los chicos choca en muchas ocasiones con este contexto de acá (M7GSB).

.... Aquí existió una ventaja y es que al integrarse en el casco urbano la Escuela General Santander con el Colegio Departamental el contexto sociocultural es el mismo, se puede estar manejando el mismo, entonces no hay mayor incidencia en esa parte. Cuando inició la integración había una dificultad frente a una sede que inicialmente la habían dejado que era la Escuela Rural Perico, entonces ahí sí había una situación totalmente diferente, que no había como ese manejo apropiado, ya observándose posteriormente, la sede de Perico la integraron a la IED San Miguel (R1SB).

Aquí en Sibaté la cercanía de las escuelas son muy parecidas de todas maneras, las diferencias

entre una institución y la otra no se nota mucho... (M6GSP).

Se encuentra más viable la integración institucional cuando sus sedes son del mismo contexto socio cultural, las sedes urbanas cuentan con la dificultad de la excesiva cantidad de estudiantes por atender, Las sedes rurales, cuentan con características similares entre sí.

*En General Santander*

... entre más grande sea la sede principal, entre más cantidad de gente abarque es más difícil la integración en todos los procesos, en el proceso académico, en el proceso convivencia de los estudiantes, lo mismo en el proceso de integración de los docentes y administrativos, mientras que comparando cuando trabajaba en la zona rural [San Miguel], y después que se dio la integración el acople para los docentes, el acoplarse a esta nueva situación para los muchachos fue algo más fácil, porque igual el sector rural donde trabajaba, pues tenía las mismas condiciones socioculturales y era más cercana la sede principal, y había menos población estudiantil (M1GSP).

*En San Benito*

La profesora: ... Como Santa Rosa y San Eugenio tienen un contexto sociocultural con mucho intercambio, porque son veredas que tienen canteras, su vida está alrededor de ese trabajo, entonces todo el mundo vive de la arena, de la explotación de la arena, entonces eran similares los contextos culturales (M8SBE).

*Población en situación de vulnerabilidad Social.*

Una situación parecida a las de las sedes rurales se percibe en la sede campestre esta sede atiende estudiantes que por sus condiciones familiares de maltrato han sido retirados de sus hogares y puestos bajo la protección del ICBF, los estudiantes que se encuentran en esta sede presentan muchas dificultades de convivencia, lo que

obstaculiza su integración con los estudiantes del aula regular al pasar a la sede bachillerato (M6GSP, M5GSC).

Las cuestiones que se ubicaron como tensiones tienen que ver con la educación en la diversidad, las instituciones del municipio al igual que en el INEM de Bucaramanga no estaban preparados para asumir la diversidad, más aún en el contexto de la integración, que al vincular más población en una sola integración hace más complejo su abordaje pedagógico.

### *Procesos.*

#### *Experiencias Previas Sobre Integración de Instituciones Educativas.*

Las escuelas y colegios reportaron experiencias de integración voluntaria anteriores a la implementación de la política de integración de instituciones educativas promovido por la ley 715 de 2001.

En la institución General Santander existía articulación del Jardín Infantil con la concentración básica primaria, de igual manera, en la Concentración Escolar General Santander, y la Institución Crecer y Ser, en ella los estudiantes con dificultades de aprendizaje se beneficiaban de los programas educativos que se ofrecían en Crecer y ser.

De la Sede Escuela Rural La Unión con el Colegio General Santander

En el Jardín Infantil Gabriela Mistral existía un proceso de integración con la Concentración Escolar General Santander por lo que "... no existía problema para pasar de preescolar a primaria" (M2GS1).

Los estudiantes de la Escuela Rural la Unión siempre han continuado su educación secundaria en lo que ahora es la IED General Santander: "La institución tomó la Unión debido a que los chicos de la Unión venían a terminar su bachillerato al Colegio Departamental por cercanía..." (M3GSP)

En las escuelas unitarias de San Benito implementaban un proyecto educativo municipal, desarrollado por todas las docentes de escuelas unitarias, así, las escuelas unitarias de San Benito, Romeral y San Miguel se integran en un plan que obedecía a las necesidades de su contexto, se articulaban las escuelas de primaria entre sí, no se involucraba el siguiente nivel educativo:

... nosotros las escuelas unitarias de Sibaté, algunas, hicimos un plan de estudios unificado, excepto la Unión.... trabajamos: Santa Rosa, San Eugenio, Delicias que en ese momento era unitaria, Usaba, La Cantera, Bradamonte, Aguas Claras, nosotras nos reunimos todas las tardes, duramos como seis meses, hicimos un plan de estudios... Esa era nuestra Biblia, la pasta era naranja, entonces cuando veíamos esa pasta decíamos: “¡ha, ese es el plan de las unitarias!, y Carlos Castro (director de núcleo) lo avaló así, “el plan de las escuelas unitarias”, y decía así: “Plan de Estudios Escuelas Unitarias”, todas, Santa Rosa, Bradamonte, Aguas Claras, San Eugenio, Delicias (M8SB).

### *Los sujetos y las prácticas de en Escuelas Frente a la Integración.*

A partir de la integración de instituciones educativas en las instituciones suceden dos momentos, el primero, al iniciar la integración, en el que todos continuaron implementando los proyectos educativos que traían antes de las integraciones, en el segundo momento, las instituciones intentan un proceso de adaptación a la norma, en algunos casos se logra la consolidación y puesta en práctica de proyectos comunes para las sedes en sus instituciones, en otros casos los proyectos educativos de las sedes se anexaron formando un solo documento.

En General Santander la coordinadora comenta que la institución conformó unos equipos por áreas, estos se encargaron de proyectar los planes de estudio y definir unos objetivos,

logros y contenidos para las áreas por niveles educativos, reflexiona sobre la dificultad que ha tenido la institución para integrar las prácticas educativas de los diferentes contextos pedagógicos:

Con el punto de generar que somos una sola institución se desconocen los objetivos específicos de las sedes, podemos ver por ejemplo el tema de la Unión, se referencia que solo hay un plan de estudio de las diferente áreas, viendo que la unión de repente maneja una metodología diferente, se podrían proyectar las cosas que no tienen en cuenta académicamente no está sustentado en ningún lado, ni creo que operativamente se está manejando allá, esto finalmente se están desconociendo los contextos específicos (C1GSB).

La diversidad en esta institución ha sido uno de los retos más importantes a enfrentar, las características urbano- rural, los contextos de educación especial, la diversidad de edades.

En el caso del Instituto Crecer y Ser de educación especial, la rectora de la época permitió la continuidad de la práctica pedagógica en el momento inicial de la integración. Sin embargo, hasta el momento en el que cierran el instituto el instituto continúa funcionando igual, en su gestión pedagógica; la gestión administrativa y financiera sería en adelante responsabilidad de la rectora.

... pues de todas maneras uno como que trata de asumir las cosas pero, uno se da cuenta, pues no nos afectó mucho, por lo que no nos hicieron el corte así tan tajante, de decir se acabó Crecer y Ser y pasaron a tal parte, sino que nos permitieron continuar con el programa, la Señora rectora era una de las que decía “yo de educación especial no sé nada, entonces sigan trabajando como están trabajando, yo en eso no me meto (M4GSP).



A pesar de que en los documentos del PEI se tiene el plan de estudios de la Concentración Urbana General Santander, los rectores permitieron que se continuara impartiendo la educación como lo venían haciendo de antes de la integración:

... Ahora, con esta nueva rectora, que es muy accesible a nuestras propuestas pedagógicas en atención a la población y sus necesidades educativas... A nosotros lo académico toca trabajarlo más lento, al ritmo de ellos, tratando de que trabajen el manejo de emociones, la educación debe ser más personalizada (M5GSC).

“los dos primeros años la rectora... dio la posibilidad de seguir exactamente lo mismo... el Proyecto Educativo Institucional que venían inicialmente se continuó implementando” (M3GSP).

En San Benito, paso igual que en la Institución General Santander inicialmente se anexó el proyecto educativo de las escuelas unitarias al proyecto de San Benito, y en cada sede siguieron funcionando como hasta entonces.

... cuando pasamos a hacer parte de las instituciones, al menos San Eugenio y Santa Rosa, yo lo digo por San Benito, no sé cómo lo haría la parte de Romeral, nosotros hablamos con el rector, nosotras le dijimos que estábamos trabajando en eso, porque eso fue antes de la 715, y nosotros le dijimos al rector que nosotros teníamos ese plan de área formado así, con todas las unitarias del municipio, ese era el plan que estábamos siguiendo, lo único que dijo el rector fue sobre algunas cosas que se podían contextualizar con el PEI de San Benito, y venía ese plan de Estudio como un anexo del de San Benito (M8SB).

En San Miguel los maestros lograron consolidar proyectos institucionales exitosos, gracias al puente comunicativo que construyeron a partir de la integración.

... fuera de eso hicimos un proyecto productivo sobre la fresa, se presentó el producto de mermelada y se llevó a la Gobernación donde tuvo reconocimiento. Y también hicimos un proyecto a nivel

institucional “Leer es la Clave”, con una profesora de otra sede, reconocido también por la Gobernación de Cundinamarca” (M5GSC).

- Cambios en los sujetos y cómo lo vive cada uno: rectores / coordinadores / maestros / estudiantes / MPF (y relaciones entre estos)

### **Rectores**

Se encuentra que una vez realizadas las integraciones de instituciones educativas en Sibaté, solo 5 de los 23 rectores continuaron ejerciendo el rol de rectores. Los cambios ocurrieron de manera diferencial, los rectores de los colegios de bachillerato pasaron a ser rectores de cada una de las cinco instituciones públicas que quedaron en el municipio, mientras, en el caso de las sedes de preescolar y básica primaria los rectores volvieron a su rol de maestros de aula, otros se pensionaron.

### **Funciones y responsabilidades de los rectores**

- Orientar un proyecto educativo para la educación básica completa:  
Asume la rectoría de diferentes sedes, unas muy distantes de otras, con todo lo que ello implica en términos de atender todos los grados escolares y un mayor número de maestros y de estudiantes.

Los rectores ahora son los “encargados de visualizar esa institución grande desde preescolar hasta grado once” (R1SB)

- Asumir las funciones del director de núcleo y los antiguos rectores de escuelas rurales.  
Adicionalmente, a los rectores les corresponde atender múltiples funciones que antes no tenían, como la supervisión de las sedes rurales, responsabilidad de los directores de núcleo antes de la integración:

En Santa Rosa y San Eugenio al preguntar por las funciones del Jefe de Núcleo: "... Las del Jefe de Núcleo, sus funciones las asumió el rector" (M8SBE), y en La Unión: "Inicialmente, nosotros le rendíamos cuentas era al director de núcleo, y anteriormente éramos directores de escuela..." (M3GSP).

- Ser gerentes de las instituciones educativas.

En General Santander, a partir de las integraciones el rector también se encargaría de la administración de recursos, es decir, el rector asume la figura administrativa de ordenador del gasto en la institución. Además de administrar los recursos, el rector debió asumir la responsabilidad de gestionarlos, para todas las escuelas que ahora son sedes de su institución. Si bien anteriormente, los recursos destinados por el Estado para infraestructura y material didáctico eran pocos, los directivos lideran actividades de recolección de fondos en las cuales jugaban un papel importante las Juntas de Acción Comunal y los padres de familia, con estas nuevas condiciones ocurrió que algunas Juntas y Asociaciones de Padres se fueron apartando de las instituciones porque no se encontraron alternativas de carácter administrativo para sus donaciones y contribuciones, con el consiguiente deterioro de las instituciones en estos aspectos, como se puede ver en el caso de la Escuela Rural La Unión y Crecer y Ser.

...Las instituciones empezaban a manejar recursos económicos y esos recursos económicos se tienen que organizar de acuerdo a la norma de secretaria de educación...la autonomía de los rectores en los gastos de esos recursos...generó una responsabilidad más a los directivos en la inversión de esos recursos. (M7GSB).

...Cuando nosotros teníamos dirección de núcleo en la escuela se pudo trabajar más, cuando yo llegué a la escuela no había nada; [luego] con la asociación de padres se hacían tamales, se hacían rellenas, con eso se ... se compraron muchas cosas, el mantenimiento de la escuela todo lo financiábamos con las actividades que hacía la asociación, eran papás muy comprometidos... luego

en el momento de la integración uno no tiene esa potestad para manejar dinero... porque todo era con el permiso de la rectora, todo eso trancó y ya no se volvió a hacer nada de eso... (M3GSP).

...me parecía valiosísimo todo la gestión de allá,... alianzas estratégicas, de buscar el apoyo para la construcción de la sede, de buscar apoyo con otras instituciones no solamente desde el punto de vista técnico sino también humano había una cantidad de gestión ... cuando ya está pasó a ser de la institución... lamentablemente ya no volvió a tener el apoyo que tenía sino empezó a debilitarse más hasta que desapareció finalmente ... en el proceso la función del rector en la parte de gestión se suponía que tenía que ampliarse su margen de acción para ir a gestionar para todas las instituciones pero lo que hizo el rector fue buscar la forma de atender la situación emergente que era buscar la *integración* (CIGSB, 2012).

...con respecto a las sedes rurales: La figura del directivo docente que en su momento veía el padre de familia y el estudiante que estaba in situ se desvirtuó, entonces ya no podían acudir a un director de escuela porque el director de escuela ya no existía, ahora había un coordinador que dependía de una pauta central que era el rector... eso para ellos fue terrible, las personas de Perico por ejemplo tener que movilizarse desde allá y ahora tenían que llegar al colegio a ver quién les ayudaba (CIGSB, 2012).

Se perdió mucho el liderazgo en la participación comunitaria,...cuando ya hubo la integración disminuyó la participación hasta el punto que en ocasiones hay que rogar para que una persona pertenezca a un ente de participación (CIGSB, 2012).

La integración ha dificultado la gestión de recursos por parte del rector, por la cantidad de sedes y población que debe atender, por el distanciamiento de los padres y la comunidad en la colaboración de la gestión de recursos.

*Proyección de la autoridad del rector sobre la comunidad educativa*

Por otra parte, se registran diferentes percepciones sobre los rectores y sobre sus modos de asumir sus nuevas funciones. Algunos cuestionan su nuevo papel, el autoritarismo y la toma de decisiones de manera inconsulta:

...los rectores se volvieron más estrictos cosa que no sucedía porque uno hacía las cosas sin que nadie lo estuviera vigilando. Los coordinadores y administrativos también se han tomado el papel ya de vigilantes, de jefes, o más bien de gerentes, no con ese ahínco como se trabajaba antes, cuando los coordinadores y directores lo hacían por vocación, por amor a la educación, más no porque recibieran dineros extras debido a esta función. Entonces la gente trabajaba con más amor y con más dedicación, ahora estamos con más represión, porque ellos tienen que jugar su papel de gerentes, tiene que ganar un dinero extra y lo tiene que hacer cumplir dentro de su función, esto nos ha llevado más a la represión y más al estrés (M1GSP, 2012).

...me trasladaron para el campestre, no me tuvieron en cuenta a la hora de tomar la decisión de trasladarme, sin embargo yo asumí la decisión tomada, porque la directora de ese entonces, me dijo es eso o renuncie. (M5GSC, 2013)

Otros rectores fueron vistos como figura clave en la integración de los maestros en el proyecto institucional, como en el Instituto Campestre cuando se integró a San Benito (M5GSC).

Por otra parte, se encuentra que algunos rectores fueron resistentes a la implementación de la política de integración, no lideraron las nuevas sedes que tuvieron a cargo:

El rector, nunca, por lo menos en San Eugenio, después de esa unión, nunca fue a esa escuela; solo fue cuando se cerró, y porque San Eugenio tenía que traer [a la sede San Benito] todo lo que había allá (M8SBE).

## **Los Coordinadores**

- Con la política impuesta de un momento a otro no hay claridad en las funciones de los coordinadores.

Para los coordinadores del General Santander, los cambios resultan muy bruscos, se presenta dispersión, no hay claridad sobre sus funciones:

... los cambios fueron muy bruscos en el sentido de que no estaban definidos los alcances de cada una de las funciones, entonces básicamente como que todo se buscaba, pero no iba a centrarse en que un coordinador iba a ser parte de esta sede, que otro coordinador le implicaban funciones de esta sede (CIGSB, 2012).

- Las sedes anexas traen a los coordinadores una población mayor y más diversa por atender. Según los maestros entrevistados, los coordinadores se enfrentan a nuevos retos: con la política de integración de instituciones educativas aumenta la cantidad de estudiantes y padres de familia que cada coordinador debe atender en las instituciones, debido a la disminución de personal en servicio. Con el aumento de sedes también es mayor la diversidad de contextos pedagógicos a los que debe dar respuesta.

Con el tamaño de la población, la multiplicidad de situaciones por atender, y la falta de claridad sobre sus funciones, los coordinadores perciben una dificultad para su actuación como líderes pedagógicos, no consiguen un acercamiento a todas las sedes ni a las prácticas de aula:

... Entonces académicamente si hay una organización ya tenemos un grupo de área pero desconocen completamente los procesos específicos de cada sede y lo hacen con base en un solo direccionamiento pero finalmente u operativamente funciona quizás de otra manera, y no hay la capacidad para poder llegar a cómo son las prácticas en el aula, porque toda la acción del coordinador se orienta básicamente a estar solucionando las situaciones emergentes del día a día mas

no a realizar unos procesos contundentes que lleven a unos efectos o un impacto positivo o negativo (C1GSB, 2012).

Los maestros también perciben esta dificultad:

En General Santander la maestra del Jardín Infantil: "... los coordinadores en raras ocasiones van por la sede, y pues en realidad los problemas de comunicación que se tienen solo se dan desde que hay coordinadores" (M2GSJ, 2012).

El coordinador tiene la responsabilidad de articular a los maestros de las diferentes sedes para el logro de los objetivos institucionales. Estas nuevas exigencias traen dificultades en las relaciones y la comunicación entre algunas sedes: por un lado, la coordinación no logra involucrar los maestros de las diferentes sedes, en las sedes San Eugenio y Santa Rosa, así como en el Jardín Gabriela Mistral, al iniciar la implementación de la política, no se logra abordar una visión global de la institución, lo que repercute en el desperdicio del tiempo y conocimiento de los maestros en la proyección institucional:

- Funciones administrativas

Los coordinadores también han asumido mayores funciones administrativas:

...las funciones administrativas variaron bastante; en su momento los coordinadores tenían básicamente una administración a su cargo que les permitía hacer toda la sistematización de información documental todo lo que correspondía al proceso administrativo de la coordinación, pero ahora, cuando ya el proceso [de integración de instituciones educativas] se dio, en el momento en que estamos con un tema de sistematización en la web, todo depende de un único sistema, ya los cambios han sido abruptos hemos tenido que lidiar con los temas administrativos (C1GSB, 2012).

## Los Maestros

En este punto, se encuentra que los maestros de distintos colegios asumen la integración de maneras muy distintas.

- resistencias, actitudes de rechazo ante lo que se les presenta como una imposición, que luego va derivando en otras posturas según el acercamiento que se tenga a la política de integración, como se puede observar en la siguiente referencia de un administrativo del General Santander:

“...no es fácil entrar a una administración a la cual no se está acostumbrada, en especial la parte docente tuvo bastante resistencia al cambio quienes en un comienzo nos vieron tal vez como los malos del paseo, pero con el transcurrir del tiempo que no fue mucho, pudieron darse cuenta de los beneficios que trae la integración...” (A1GS)

Estas resistencias también se presentan por el desconocimiento de unas sedes en la construcción de la propuesta institucional. Es el caso de la sede Campestre, los maestros han tenido dificultades para conformación de un solo equipo docente institucional, así lo percibe una maestra: “Cuando llegamos éramos rechazadas por el grupo de allá. Aún tenemos dificultades con el grupo no se ha podido realizar un verdadero trabajo en equipo” (M5GSC).

Las maestras de las sedes rurales integradas a San Benito vivieron una situación parecida a los maestros del Campestre al inicio de la implementación de la política de integración: “... nosotras fuimos como agregadas a ese cuerpo docente, pero no éramos aceptadas...” (M8SBE, 2013).

- Pero también se encuentran referencias a las oportunidades que se abren con la integración. Por una parte, vemos la importancia del intercambio y la construcción conjunta entre maestros que antes no se conocían ni tenían oportunidad de compartir, como lo



expresa un rector, para quien el intercambio entre maestros de primaria y secundaria contribuye al enriquecimiento de sus propuestas:

... la integración de maestros de primaria y secundaria ayuda a mejorar la actualización de esos maestros mutuamente, a través del trabajo de pares... el docente de secundaria de cierta forma a través de las reuniones con el docente de primaria le ayuda a actualizar didácticas, metodologías, conceptos, para el mejoramiento del rendimiento académico de los estudiantes... (R1SB)

- Desde la perspectiva del rector, se resalta también la importancia de tener una visión de la propuesta educativa en su conjunto, no circunscrita al grado que le corresponde a cada maestro, como lo expresa el rector de San Benito:

“Los maestros deben tener una visión más global de la institución, ya no necesariamente uno piensa en su escuela, en su grado, sino se debe tener una visión más global de todo el proceso” (R1SB, 2012).

-Para otros, como sucede en San Miguel, la integración permite la creación de proyectos conjuntos y abre nuevas oportunidades de desarrollo profesional:

Cuando me vinculé, me propusieron pertenecer al proceso de CAFAM para adultos, validación de bachillerato, fuera de eso hicimos un proyecto productivo que se llevó a la gobernación donde tuvo reconocimiento. (M5GSC).

### **Los Administrativos**

Con la integración de instituciones educativas el número de estudiantes y maestros a quienes deben apoyar los administrativos aumentó considerablemente, en consecuencia, inicialmente se asigna personal para cumplir con esta nueva demanda de servicios, sin embargo, esta situación no es estable en el tiempo:

En la parte de administrativos el peso de trabajo cambió significativamente porque ya no era la sistematización de un colegio sino de una institución con bastante número de personas vinculadas en

el grupo docente ya no estábamos hablando de un grupo de 40 maestros que pertenecían en ese momento sino estábamos hablando de 120 0 200 maestros aumento el número de maestros y las situaciones problemas de la diversidad (A1GS).

En un comienzo nos remitieron 8 personas a nivel administrativo para apoyar la institución, y en ese momento arrancamos con un promedio de 3700 estudiantes dentro de las seis sedes... (A1GS).

Si bien es cierto, en un principio se envió al personal administrativo que se requería, luego se disminuyó, la SED retiran el personal cuando ellos los necesitan, sin prever las condiciones de las instituciones, lo que perjudica enormemente (A1GS).

Esta situación pone a la institución en una incertidumbre constante, pues no sabe realmente con qué personal administrativo puede contar.

### **Los Estudiantes**

Los maestros, directivos y administrativos valoran desde su perspectiva los cambios que ha generado la política en la vida de los estudiantes, también manifiestan algunas preocupaciones que permanecen a pesar de las políticas educativas.

- En la IED General Santander y en la IED San Benito, en la sedes bachillerato los maestros y administrativos reconocen que a partir de la integración se logra realizar un proceso administrativo, en el que los estudiantes aseguran su cupo en el colegio de bachillerato para asegurar la continuidad de su educación básica:

... Pues algo que mejoró a partir del proceso de integración fue que el estudiante que salía de primaria, sus padres de familia tenían que ir a hacer una fila interminable para conseguir un cupo en el colegio departamental, a partir del proceso de integración se genera una continuidad del proceso que es lo que se busca, las integraciones lo que buscan es eso una continuidad en el proceso educativo (R1SB).

... la integración en la vida de los estudiantes fue beneficioso porque se daba la oportunidad a los niños de continuar sus estudios en los diferentes niveles sin previo lleno de entrevistas o requisitos de esto que se hacía con anterioridad... en un comienzo, para poder ingresar a la Concentración Escolar, los estudiantes de preescolar debían hacer su solicitud en forma independiente porque era un establecimiento educativo independiente, a partir de esta normatividad, se le da la oportunidad de inscribirse sin tener que pasar por este proceso, igualmente cuando los estudiantes pasaron de primaria a secundaria, ya no era necesario pasar por este proceso, porque a partir de esa norma los estudiantes ya tenían un derecho adquirido de continuar sus estudios hasta finalizarlos” (A1GS).

La integración benefició a los estudiantes porque garantizó la continuidad preescolar – primaria y primaria-secundaria, se eliminan anteriores dificultades de inscripciones, filas, requisitos.

- Otra ventaja de la integración para el municipio, fue la descentralización del servicio educativo, acercando el bachillerato a los estudiantes de la zona rural:

En General Santander... [La IED General Santander] era el centro de acopio municipal, hacia el 2003 cuando iniciaron las instituciones educativas, el casco urbano era el único que contaba con la media académica, décimo y once, y a partir de la integración de las instituciones, se les dio el aval a las otras instituciones de fortalecer la implementación de la media académica... (A1GS)

En San Benito ... En esa época San Benito solo tenía como hasta séptimo de bachillerato, entonces los niños que salieron de quinto de San Eugenio... no se vinieron para San Benito porque solo tenía hasta sexto, se vinieron fue para el General Santander. (M8SBE).

... el hecho de que en nuestro municipio se hubieran abierto en las veredas los bachilleratos fue muy bueno y un gran acierto para los niños y para la comunidad (M6GSP).

Con la política de integración las instituciones del sector rural implementaron la educación básica completa y la media académica, facilitando a los estudiantes el acceso a la

educación, anteriormente tenían que recorrer amplias distancias para llegar al casco urbano del municipio todos los días para darle continuidad a sus estudios.

Según las investigaciones de referencia de este estudio, la integración ha dispuesto condiciones laborales más difíciles para los directivos, docentes y administrativos, que son vistos como factores que desfavorecen la calidad educativa y se afecta a los estudiantes en dirección contraria a lo esperado en la definición de la política, esta condición también se encuentra en el contexto sabateño.

También, se encuentra una preocupación por el distanciamiento del rector con respecto a la labor pedagógica y a la comunidad educativa debido a la concentración de sus esfuerzos en labores administrativas y de gestión de los recursos, dado que ahora las instituciones cuentan con gran volumen poblacional, distintas sedes y pocos recursos para su funcionamiento, sumado a contextos sociales con diversas problemáticas. Por ello, la cantidad de trabajo aumentó, por lo que algunos rectores aseguran que a partir de la integración de instituciones educativas ha desmejorado su calidad de vida (Chagüi & Rubio, 2003; Gómez et al., 2005; Ávila, 2008).

Los estudiantes se vieron beneficiados especialmente en el municipio de Sibaté, pues a raíz de la política de integración de instituciones educativas se abrieron todos los niveles de educación básica en los colegios del sector rural en el municipio.

**- *Incidencia en las prácticas y procesos pedagógicos***

A partir de la política de integración de instituciones educativas los maestros debían involucrarse en la construcción de un plan de estudio desde preescolar hasta grado noveno, mínimo.

Algunos maestros han encontrado ventajas para su labor pedagógica en esta nueva forma de organización, sienten que se ha pasado de la competencia entre escuela al intercambio entre sedes, entre primaria y bachillerato, y con la primaria y las demás sedes. Algunos maestros de las sedes de preescolar y primaria sienten que desde las articulaciones están desarrollando sus actividades atendiendo a los intereses de una sola sede y nivel educativo, desconociéndose las características y necesidades propias de las sedes de preescolar y primaria.

Un profesor de Bachillerato... En el contexto curricular yo creo que se ganó mucho espacio porque ya se quitó esa independencia de primaria de preescolar con bachillerato. (M7GSB).

Una profesora en la Concentración Escolar General Santander... hay mayor integración y participación, hay intercambio de saberes entre nosotras las docentes, (M6GSP).

En cuanto al colegio de bachillerato y la Concentración Urbana General Santander de básica primaria, desde la coordinación se percibe que los profesores de bachillerato influyeron en una estructura rígida, fragmentada de acuerdo a las disciplinas, rígida en el sentido de que estas áreas no se comunican entre sí y se preocupan por la transmisión de contenidos, dejando en un segundo plano los procesos de aprendizaje.

... académicamente si hay una organización ya tenemos un grupo de área pero desconocen completamente los procesos específicos de cada sede y lo hacen con base en un solo direccionamiento pero finalmente u operativamente funciona quizás de otra manera... (C1GSB)

En la sede rural La Unión y en el Campestre se ha dificultado la articulación curricular, llevando a los maestros y directivos a trabajar con los modelos y prácticas pedagógicas

alternativas. Los maestros entrevistados en el Colegio de Bachillerato, frente a los dos casos reconocen la diversidad, en el caso de la Unión se asume que la metodología es muy diferente a la de las demás sedes, a tal punto que se piensa que no puede articularse al PEI, o que necesita una distinción específica. En el Campestre se ha reconocido la diversidad de la población, por lo que se concibe el currículo como una política flexible, que se adapta a las necesidades de la población a la que va dirigida.

... En la Unión... hay otro contexto pedagógico porque es escuela nueva y yo no he podido entender de qué forma se articula escuela nueva a estos contextos de esta institución si porque la metodología es diferente, los riesgos de aprendizaje, el tener 5 o 6 cursos en un mismo salón... pero lo que yo si veo es que no está en el PEI de la institución esa integración de escuela nueva con todos los elementos de acá (M7GSB).

...Podemos ver por ejemplo el tema de la unión, se referencia que solo hay un plan de estudio de las diferente áreas, viendo que la unión de repente maneja una metodología diferente se podrían proyectar las cosas que no tienen en cuenta, académicamente no está sustentado en ningún lado ni creo que operativamente se está manejando allá, esto finalmente se están desconociendo los contextos específicos (C1GSB).

... a nosotros lo académico toca trabajarlo más lento, al ritmo de ellos, tratando de que trabajen el manejo de emociones. La educación debe ser más personalizada (M5GSC).

Mientras el Campestre estuvo integrado con San Benito el programa curricular no era una camisa de fuerza donde tuvieran que verse todos los contenidos incluso ahora, con esta nueva rectora, que es muy accesible a nuestras propuestas pedagógicas en atención a la población y sus necesidades educativas (M5GSC).

En San Benito al inicio de la implementación de la estrategia la profesora recuerda que

... En educación física, como las docentes eran las que en esa época dictábamos educación física, entonces en San Benito y en las otras escuelas se dictaba cada profesora, entonces en eso sí, o sea, en algunas materias si se unificaban logros y forma de evaluación, pero de resto no.... esos logros los de San Benito nos lo daban. La escuela grande se come a la chiquita. Y las docentes pues simplemente hacíamos lo que nos decían (M8SBE).

#### El Rector actual

... Se generan unas situaciones donde se comparte con los docentes de primaria, se comparten proyectos de ley, se miran planes de estudio en forma global por parte de los docentes de primaria como de secundaria, entonces hay un buen impacto porque ya se está mirando el plan de estudios a nivel global (R1SB).

...el docente de secundaria de cierta forma a través de las reuniones con el docente de primaria le ayuda a actualizar didácticas, metodologías, conceptos, para el mejoramiento del rendimiento académico de los estudiantes (R1SB).

Al iniciar la implementación de la política de integración, proceso que se dió paulatinamente, se intentaron unificar los criterios de evaluación, por lo menos para el área de educación física, sin embargo, debido a su escasa participación las docentes de las dos sedes rurales unitarias lo sintieron como una imposición.

Luego, el proceso de integración de instituciones educativas se percibe como un proceso que se ha llevado lentamente a la práctica, en el que los docentes de primaria y secundaria trabajan juntos para el desarrollo de unos objetivos. Sin embargo, la mirada de este trabajo en equipo se concibe como una labor dirigida por los docentes de bachillerato, dando la impresión de que se valoraran más los aportes y formación de los profesores de bachillerato que de las maestras de primaria:

En San Miguel:

Dentro de las prácticas pedagógicas nos remitimos al PEI, donde teníamos una autonomía en cada escuela rural en ese entonces y se empieza a transformar porque ya nos toca hacer un macro-proyecto donde tenemos que ingeniar un solo plan de estudio, donde éramos más o menos siete escuelas integradas, en un sector muy amplio, en unas distancias a campo traviesa, por decirlo así, unas muy lejos, otras súper lejos, de la cabeza principal en esa integración, entonces pues nos vimos afectados porque comenzamos a pensar como reformar nuestro PEI, como organizar el plan de estudios, comenzamos a recibir algunas capacitaciones, fue un trabajo tedioso, extenso, que de todas formas pues poco a poco fue dando algunos resultados en la parte rural (M1GSP).

En la sede Perico “se tenía la planeación, pero no tal cual. Los cambios que después se dieron: ya el currículo organizado como venía establecido del Ministerio en ese aspecto si se dieron muchas mejoras” (M6GSP).

En San Miguel, se realizó un trabajo extenso del que finalmente obtuvieron frutos, en la sede Perico este trabajo ayudó a realizar la planeación, antes de la política de integración de instituciones educativas no existía planeación curricular.

En los estudios investigativos que sirvieron de referencia, en cuanto a la articulación pedagógica se encontraron diversos puntos de vista. Al igual que en Sibaté, vale la pena resaltar que la integración se convierte en una oportunidad para unos maestros, dado que compartir experiencias y trabajar con los maestros de otras sedes permite romper con el aislamiento en el que se encontraban en cada escuela.

En el INEM de Bucaramanga los docentes encuentran que, aun cuando el proceso de articulación aún no se ha realizado, se tienen propuestas para hacerlo. Y otros, que no es posible articularse a un solo PEI dado que chocan las culturas y las condiciones de los diferentes contextos en donde se encuentran las sedes. Frente a esto se encuentran



propuestas como “generar más espacios de encuentro entre los docentes de bachillerato y primaria” o “hacer rotaciones entre los maestros de primaria y bachillerato” (maestros); “que se relacionen mejor las áreas” (coordinadores).

En el caso de la integración en el INEM de Bucaramanga, mientras algunos estudiantes quisieran “que en la primaria se de la misma educación que en el bachillerato”, miembros de las comunidades educativas de las sedes que se anexaron, quisieran quedar independientes del INEM y tener su propio PEI con pertinencia al contexto, dado que consideran que cada uno de los sectores donde se encuentran las escuelas anexas tiene su propia cultura, como lo indican en su estudio Morales, Ordúz, & Ravelo(2005).

Ahora bien, un aspecto importante en los estudios sobre la integración de instituciones educativas es la articulación de las diferentes sedes que conforman una institución en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), frente a lo cual se encuentran diferentes planteamientos:

Las investigaciones dejan ver una tendencia a direccionar las decisiones y acciones de la institución a partir de la sede principal, sin tener en cuenta los contextos ni los trabajos específicos que se adelantaban en las otras sedes, con lo cual se pierden las particularidades y se imponen en gran medida los procesos de una sola institución, de igual manera sucede en todas las instituciones del municipio de Sibaté.

Entre los obstáculos que se presentan para la construcción del PEI común, que articule las distintas sedes, se encuentra la dificultad para organizarse con este fin y el peso de la gestión institucional, en la cual predomina lo administrativo sobre lo educativo.

Esto tiene consecuencias como la sensación de encontrarse embarcados en procesos estériles (Ávila, Ortiz, & Sánchez, 2004); el temor a la homogenización de las prácticas

educativas y a la pérdida de identidad institucional, “especialmente por parte de aquellas que habían logrado mayores niveles de consolidación por el liderazgo de sus directivos o gracias a procesos de reflexión y de mejoramiento institucional”, como lo señalan Morales, Ordúz, & Ravelo (2005, p. 26), en Sibaté se encuentra esto mismo, sobre todo, en las sedes de primaria rurales, entre más pequeña y rural es la sede, más se manifiesta la pérdida de autonomía.

En todas las investigaciones realizadas, incluida esta respecto al municipio de Sibaté, se encuentra que hay una integración a nivel documental, es importante seguir trabajando en la implementación en las prácticas de aula, para uno de los docentes la planeación de los documentos del plan de estudio es diferente de lo que se implementa en clase, los docentes todavía son resistentes a la implementación de la política, aunque algunos manifiestan que la articulación les puede traer algunos beneficios en el fortalecimiento a su conocimiento pedagógico.

#### **Percepciones sobre los resultados de la integración (continuidad, permanencia).**

La política de integración de instituciones educativas tenía la intención de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema de educación formal al pasar de un ciclo a otro, con la implementación de esta política se aseguraba el cupo de cada estudiante desde preescolar hasta terminar su educación media vocacional en una misma institución, se realizaría un proyecto educativo secuencial y coherente durante toda la escolarización evitando la deserción y repitencia.

Para algunos directivos y administrativos la política de integración de instituciones educativas ha tenido resultados positivos en sus propósitos:

En General Santander... La integración en un 100% superó las dificultades de continuidad de estudios formales de nuestros estudiantes, facilitó el acceso a los diferentes niveles de educación formal (A1GS).

En San Benito... La integración de instituciones educativas ha contribuido a superar las dificultades de continuidad de los estudios formales, facilitando el acceso de los niños y niñas que terminan sus estudios en la primaria e ingresan a su educación secundaria, porque uno dentro de la planeación ya sabe cuántos niños y niñas hay en quinto, y así cuantos sextos debe abrir (R1SB).

Desde este punto de vista la integración garantizó el acceso y permanencia del estudiante en el sistema educativo durante toda su educación básica, y la media vocacional.

Por otro lado, paulatinamente se ha avanzado en la consolidación de Proyectos Educativos Institucionales para los estudiantes durante la educación básica, y la articulación de los planes de estudio, contando con que siempre será necesario seguir fortaleciendo estos procesos (M4GSP).

Sin embargo, la deserción y repitencia en los grados en los que los estudiantes deben cambiar de sede es un fenómeno que sigue presentando:

En la Escuela Rural la Unión, de los estudiantes que conocí como un 80% terminó el bachillerato, el otro 20% se desertó en sexto, séptimo (M3GSP).

Desde la perspectiva de los maestros, directivos y administrativos, repitencia y deserción tienen otros factores causantes, por lo que no se ha logrado obtener los resultados deseados.

Algunos maestros, directivos y administrativos identificaron que con la política de evaluación que se reglamentó con el decreto 230 de 2002, se tiene una incidencia directa en la disminución de la repitencia de los estudiantes en el decreto se ponía un límite de cantidad de repitentes por curso a cada maestro, en este sentido, por fuerza de ley, la repitencia debía disminuir por lo menos al 5%, y por ende, debía disminuir la deserción.

Lamentablemente la reforma educativa promovida por la ley 715, con políticas como la integración de instituciones educativas y la política de evaluación no han logrado erradicar

el fenómeno de la repitencia y la deserción, la deserción ha sido un fenómeno constante en la historia de la educación municipal a pesar de las políticas implementadas para evitarla.

- *Factores familiares motivan la deserción escolar.*

Al respecto los maestros aseguran que en el tema de la deserción hay diversos factores causantes, “la deserción puede tener que ver con la didáctica, o con temas institucionales, como también la tiene otras causas que son de pronto ajenas al proceso educativo” (R1SB). Entre estos factores hay una gran responsabilidad de entornos familiares que dificultan la permanencia del estudiante en la institución:

En General Santander

... yo creo que en la deserción y la reprobación de los estudiantes ... el factor de la familia en el contexto influye mucho porque a veces uno no conoce mucho los casos, pero hay estudiantes que presentan una desarticulación muy brava en la familia, otro es el contexto social, no en todos los aspectos, entonces el aspecto social también puede influir en un bajo rendimiento académico ,en la deserción hay algunos estudiantes que no están motivados y no asumen esa responsabilidad de estar en la institución educativa... (M7GSB).

... A pesar de que en el colegio se han brindado estrategias para que los niños permanezcan en la institución... eso es muy difícil, porque eso es una población flotante, y no depende de la institución, sino depende de la estabilidad laboral de las familias, ellos pueden estar muy a gusto con la institución, pero cuando se les acaba el contrato, los sacan o los mandan a otras fincas, ellos no tienen otra opción sino irse porque es lo que les está dando su sustento. La institución ahí no afecta en nada, afectaría si los niños de la vereda no llegaran a la escuela, pero los niños van a la escuela (M3GSP).

- El cierre de algunas sedes educativas ha sido otro factor para la deserción. Esto debido a algunas políticas tales como la disminución de maestros por número de estudiantes, y la política de integración de estudiantes con discapacidad que se legitimó en Colombia.

En General Santander debido a las disposiciones de la ley de integración de estudiantes con discapacidad al aula regular, en el año 2009 se cierra el Instituto Crecer y Ser, los estudiantes son integrados a la sede Concentración Urbana General Santander de Primaria, posteriormente las maestras notan que sus estudiantes se han ido retirando de la institución porque no logran adaptarse:

Frente a la parte de los niños, yo siempre he dicho, los niños son los que siempre salen perjudicados en todo, sobre todo los niños especiales, porque nuestro programa alcanzó a tener 150 niños, luego se fue reduciendo el número de estudiantes en la época del 2009 teníamos cincuenta y algo de niños, y en la actualidad no tenemos prácticamente, esos niños están desescolarizados (M4GSP).

En San Benito con el decreto 3020 de 2002 se retiraron algunos maestros y se cerraron algunas escuelas, debido a que la cantidad de niños no llenaba los requisitos de este decreto para la contratación de maestros en estas sedes, esta política afectó sobre todo a las escuelas más rurales:

La profesora de la Escuela San Eugenio: mi escuela la cerraron, por falta de niños, a mi plaza me la trasladaron a San Benito (M8SBE).

- Una condición que posiblemente ha modificado las cifras de matrícula en bachillerato es la apertura de cuatro colegios en sectores estratégicos del territorio rural:

En General Santander

El número de estudiantes ha disminuido.... porque como este era el centro de acopio general, hacia el 2003 cuando iniciaron las instituciones educativas, el casco urbano era el único que contaba con la

media académica, decimo y once, y a partir de la creación de las instituciones, se les dio el aval a las otras instituciones de fortalecer la implementación de la media académica, lo que trae como consecuencia lógica una disminución en la matrícula del casco urbano (AIGS).

Para contrastar lo dicho por maestros, directivos y administrativos acerca de los avances en los objetivos de la política de integración de instituciones educativas, se presentan a continuación algunas estadísticas.

En los contextos de la investigaciones de referencia para este estudio se encuentra que en cuanto al propósito de integrar las instituciones educativas para articular los diferentes niveles educativos y así asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, se encontraron dos factores importantes: un primer factor está relacionado con el acceso de los estudiantes a una institución que les permitiera continuar con su educación básica; otro, las condiciones que la institución puede brindar para la permanencia de los estudiantes en la institución.

En la investigación de Morales, Ordúz, & Ravelo (2005) se encontraron diversidad de opiniones, algunos de los padres y madres de familia manifestaron satisfacción porque a partir de la integración los estudiantes pueden entrar a un buen colegio (como el INEM), sin necesidad de examen de admisión, además de no hacer largas filas para conseguir un cupo y asegurar que los estudiantes continúen con su educación básica en el bachillerato (p. 69). Por otro lado, también hay padres y madres de familia que han encontrado obstáculos para hallar un cupo en otro colegio, cuando no quieren continuar en el proyecto del INEM (p. 69).

Por otro lado, la reforma educativa impulsada con la Ley 715 de 2001 trajo consigo la reducción de recursos para las instituciones, lo cual ha sido perjudicial para las

instituciones educativas y para la calidad de la educación ofrecida. De acuerdo a los estudios de Chagüi & Rubio (2003), a partir de la integración “se atienden más niños con menos recursos” (p. 17,) menos docentes, menos administrativos y una planta física insuficiente para la cantidad de estudiantes que se atienden. Esta situación ha causado el efecto contrario a la intención de la integración promulgada por el Ministerio de Educación:

Esta falta de infraestructura y recursos hace que muchos alumnos se vean obligados a cambiar de jornada o de institución educativa, para llenar los cupos en todos los salones, y evitar que haya cursos con menos de 45 niños. Ello implica que estudiantes de escasos recursos se vean obligados a comprar uniformes nuevos y a adaptarse a nuevas reglas culturales, propias de cada colegio. Otras escuelas han tenido que cerrar cursos enteros y recibir alumnos de otros colegios lejanos, a quienes deben encajar toscamente en salones pequeños (Chagüi & Rubio, 2003, p. 17).

En su propósito de asegurar la permanencia de los estudiantes se han alcanzado beneficios para los estudiantes y sus familias, sin embargo, en las instituciones persisten factores que pueden impulsar a los estudiantes a desertar, como lo es la insuficiencia de recursos en las escuelas lo que hace que las instituciones sean inadecuadas para la prestación del servicio educativo.

En las investigaciones se percibe con frecuencia una preocupación por el desmejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, perjudicando su salud mental y emocional (Ávila, Ortiz, & Sánchez, 2004, p. 10; Gómez et al. 2005), lo cual es atribuido a que la cantidad de estudiantes por docente se elevó, lo que además, es visto por padres de familia como causa para que los maestros ya no tengan tiempo de atender a sus

hijos como esperarían. También se registra una percepción de hacinamiento y de no contar con instalaciones físicas adecuadas para la cantidad de población (Morales, Ordúz, & Ravelo, 2005, p. 86; Chagüi & Rubio, 2003). Esta situación ha dado como resultado un clima escolar deteriorado, en donde son frecuentes el ausentismo escolar, el ausentismo de los maestros y la poca motivación para el estudio (Gómez et al, 2005).

Esto es corroborado por el informe de la Contraloría en Bogotá, al concluir que “la integración de los Establecimientos Educativos Oficiales del Distrito, sacrifica la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo, no se proporcionaron las condiciones de espacio y logística para la óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje (p. 24). También resalta que se redujo la planta de personal administrativo, y que la cantidad de personas que quedaron no son suficientes para realizar todas las tareas de administrativas (p. 19). Por su parte, la situación del INEM de Bucaramanga es similar, según los testimonios del personal administrativo “la implementación de esta política de racionalización del gasto tiene sus inconvenientes tanto en lo administrativo como en lo académico, dado que no se dispone del personal que cumpla funciones que se requieran especialmente cuando ha aumentado la cobertura” (Morales, Ordúz, & Ravelo, 2005, 90).

Es importante tener en cuenta que la política de integración de instituciones educativas se implementó en el marco de una reforma que impulsó varias políticas a la vez, como fue la política de número de estudiantes por docente, el nuevo estatuto docente, la política de evaluación; por tal razón, la integración de instituciones educativas no se puede analizar sin tener en cuenta las otras políticas implementadas simultáneamente.



En Sibaté la tendencia en cuanto a infraestructura educativa fue contraria, la política de integración fue motivación para la ampliación de la infraestructura educativa en el sector rural, con el fin de brindar todos los ciclos de educación básica.

### **Aproximación a los indicadores de Deserción, repitencia e integración de instituciones educativas en la política del municipio de Sibaté**

En este trabajo, se toma como referencia las estadísticas presentadas en las elaboraciones de Planes de Desarrollo Municipal 2000 a 2015 (no se encontraron disponibles planes de desarrollo anteriores), los Informes de Gestión de cada periodo administrativo, del Diagnóstico de la Política de Infancia y Adolescencia, el Plan Municipal de Educación 2011-2021, la Política Pública de Infancia y Adolescencia, de los Perfiles Estadísticos Municipales del Departamento de Planeación de Cundinamarca y de los Perfiles Presentados por el DANE.

#### **El manejo de la información para el municipio de Sibaté**

Lo primero que llama la atención es la ausencia de sistemas de información en el municipio y sobre el municipio en las instancias departamentales o nacionales; esta carencia ha sido resaltada en documentos de formulación de políticas municipales (Secretaría de Desarrollo Social de Sibaté, 2010. P. 4; Caballero, 2011, p. 6).

La información estadística no se encuentra disponible para la proyección de las políticas a largo plazo, o para la medición del impacto de las políticas, como se ha propuesto en el presente trabajo. Incluso la información sobre el número de habitantes no está clara y difiere entre los datos del DANE y los datos del SISBEN, lo que haría variar los cálculos de indicadores tales como las tasas de cobertura, como se puede ver en el Informe de Gestión

en el marco del Proceso de Rendición Pública de Cuentas para la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud de Sibaté:

... Otra dificultad radica en la inconsistencia de la información registrada por el DANE para la población asentada en el municipio, la cual según nuestros cálculos es de aproximadamente cinco mil habitantes por encima de la población real; por tal razón se requiere para futuros informes poder incorporar información de otras fuentes a fin de evaluar indicadores con datos más reales (Secretaria de Desarrollo Social de Sibaté, 2010. P. 4).

### Indicadores educativos en los planes de desarrollo del municipio

En la mayoría de los documentos se relacionan estadísticas de matrícula, en la siguiente tabla se compara la información de cada uno de los documentos encontrados:

Tabla9

Matrícula de Sibaté 2000- 2009.

MATRICULA 2000- 2009												
Documento	Plan de Desarrollo Municipal 2001- 2003	Plan de Desarrollo Municipal 2001- 2003	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan de Desarrollo Municipal 2008- 2011	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan de Desarrollo Municipal 2008- 2011	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan Educativo Municipal Educación 2011- 2021	Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015	Plan Educativo Municipal Educación 2011- 2021
Año	2000	2001	2004	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009
Sector Oficial	5476	5812	5866	5969	5841		5676	5676	5754	5747	5695	5603
Sector Privado	1950	1920	2190	1951	2058		2131	2131	2042		1725	
Total	7426	7732	8056	7920	7899	7775	7807	7807	7796		7420	

Nota fuente: Alcaldía Municipal- Elaboración investigadora, 2016

Es preocupante que esta información entre los diferentes documentos comparados no es la misma, las cifras distan en su cantidad, incluso mientras en algunos documentos la tendencia es al aumento en la matrícula, en el otro documento en el mismo periodo comparado la matrícula tiende a disminuir.

Se inicia con el primer plan de desarrollo, con las únicas cifras encontradas para este periodo, entre el 2000 y el 2001 hay un aumento en la matrícula aproximadamente del 4% total, en la matrícula oficial presenta un crecimiento del 6%, mientras la matrícula privada decrece en 2%. No se especifica la matrícula por zonas rural o urbana, ni por sexo (femenino o masculino).

Luego, Comparando los datos de la matrícula presentados por la Alcaldía Municipal del 2007 con los de 2001 anteriormente presentados, se logra identificar que las cifras de matrícula entre el 2001 y el 2007 solo aumentó del 0,96 %, además de percibirse una desaceleración en el aumento de la matrícula, es preocupante el decrecimiento del 3% en la cifra de la matrícula oficial, de 5812 matriculados en las instituciones oficiales en el año 2000, se encuentran 5676 estudiantes matriculados en 2007.

Si se observa la línea base del Plan de Desarrollo 2008- 2011, Plan de Desarrollo 2012- 2015 y el Plan Educativo Municipal, se encuentran diferencias que generan dudas en cuanto a la confiabilidad y por ende a la validez de la información desde la que se proyecta la política educativa en el municipio reflejada en las siguientes situaciones:

- Mientras en el Plan de Desarrollo 2008- 2011, se tiene como indicadores un aumento en la matrícula total del 0,4% entre 2006 y 2007, en el Plan de Desarrollo (PDM) 2012- 2015, se reporta una disminución de la matrícula total de 1,6% en el mismo periodo de tiempo.

- Ahora bien, si se compara la matrícula oficial del 2007 y 2008 en los documentos disponibles hay un acuerdo en que la cifra de matrícula aumentó para 2008 con respecto al año anterior, al comparar el PDM 2008- 2011 y el PEM 2011-2021 con respecto a los datos del año 2007 y 2008, se encuentra que hay un aumento del 1,2% en el aumento de matrícula oficial, mientras si se estudian las cifras presentadas por el PDM 2012- 2015, el aumento en la matrícula es del 2,5%.
- Igualmente, en los datos disponibles para 2008 y 2009 referenciados en el Plan Educativo Municipal 2011-2021 (PEM) y en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 (PDM), se pueden estudiar solo las cifras de educación oficial, porque las de educación privada no se reportan en el PEM.

Con respecto al 2008, al comparar los dos documentos se puede encontrar que hay una diferencia de 7 estudiantes en la matrícula oficial, mientras en el PEM la matrícula es de 5747 estudiantes, en el PDM la cifra de matrícula oficial es de 5754. Para el 2009 la diferencia en los reportes es más preocupante, mientras el PEM reporta 5603 estudiantes, el PDM reporta 5695 estudiantes, la diferencia es de 92 estudiantes.

Lo único en lo que coinciden el reporte estadístico del PEM y el PDM es en mostrar que de 2008 a 2009 hay una disminución en la matrícula oficial. En el PDM la disminución es del 1%, en el PEM es del 2,5%.

Esta situación no se presenta solo con los documentos municipales, al comparar las cifras municipales disponibles, con las presentadas por el Departamento de Planeación de Cundinamarca se encuentran diferencias, el departamento presenta información de la matrícula en un periodo comprendido entre 2010 y 2014, el PDM 2012- 2015 contiene datos de 2010 y 2011.

Tabla 10  
Matrícula de Sibaté 2010-2014

MATRICULA 2010- 2014							
Documento	Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	Visor Estadístico Municipal-Cundinamarca	Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	Visor Estadístico Municipal-Cundinamarca	Visor Estadístico Municipal-Cundinamarca	Visor Estadístico Municipal-Cundinamarca	Visor Estadístico Municipal-Cundinamarca
Año	2010	2010	2011	2011	2012	2013	2014
Sector Oficial	5592	5862	5789	6107	5758	5704	5822
Sector Privado	2012	253	1995	2621	1974	1621	1800
Total	7604	6115	7784	8728	7732	7325	9636

Nota fuente: Alcaldía Municipal de Sibaté- Secretaría de Planeación de Cundinamarca- Elaboración investigadora, 2016.

Al comparar los datos del Departamento con los del PDM 2012-2015 los años 2010 y 2011 se encuentran diferencias más amplias, se puede observar que en el 2010 en el municipio en el PDM 2012- 2015 se reportan 7604 estudiantes, y el departamento 6115, al calcular se encuentra una diferencia de 1489 estudiantes, igualmente, cuando se compara la estadística de 2011 se encuentra que en el Departamento se reportan 8728 estudiantes, mientras en el municipio se reportan 7784, notándose una diferencia de 944 estudiantes entre las dos fuentes de información.

Al comparar la matrícula de 2010 y 2011 en el departamento se encuentra que hay una diferencia de 2.613 estudiantes, así las cosas, la matrícula aumentó el 42,7 %, mientras el municipio reporta una diferencia entre los dos años de 180 estudiantes, es decir, hay un aumento de 2,3% en la matrícula.

Para los años 2012, 2013 y 2014 solo se dispone de datos departamentales, en consecuencia se realiza la comparación: entre 2011 y 2012 reportándose un aumento de 996 estudiantes, es decir del 11,4 %. Ente 2012 y 2013 la matrícula habría presentado una disminución de 407 estudiantes, un 5,2%. Entre 2013 y 2014 la matrícula vuelve a disminuir, la diferencia es de 2311 estudiantes, o sea, el 31,5%.

### **Deserción**

Se indagaron las cifras referentes a la Deserción intra anual, teniendo en cuenta que el objetivo de la política de integración de instituciones educativas tiene que ver asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Se tomaron en cuenta los datos de diferentes fuentes: en el municipio se encontraron estos datos en el Diagnóstico para la *Política de Infancia y Adolescencia*, en el departamento de Cundinamarca se encontraron estos datos en página de la Secretaría de Planeación en *Visor Estadístico* y en la nación fueron suministrados por el DANE en una comunicación personal a solicitud de la autora de este estudio. En la siguiente tabla se presentan los datos encontrados:

*Tabla11*  
*Índice de Deserción en Sibaté 2004- 2013*

<b>INDICADOR</b>	<b>Política de Infancia y Adolescencia</b>	<b>Visor Estadístico Cundinamarca</b>	<b>DANE</b>
------------------	--	---------------------------------------	-------------

AÑO			
2004			6,3%
2005	7%		7,3%
2006	8%		7,3%
2007	6%		6,6%
2008	7%		8,2%
2009	7,5%		7,6%
2010	8,1%		8,1%
2011		4,8%	7,6%
2012		2,9%	5,0%
2013		2,2%	5,6%

Nota fuente: Alcaldía Municipal de Sibaté- Secretaría de Planeación de Cundinamarca- DANE- Elaboración investigadora, 2016.

Según la tabla se puede observar que la Política de Infancia y Adolescencia de Sibaté tiene una línea base con información sobre la deserción en un periodo comprendido entre 2005 y 2010, mientras en el Visor Estadístico de Cundinamarca la información se presenta para los años 2011 a 2013. La información del DANE permite hacer un seguimiento a la deserción desde 2004 hasta 2013.

Al comparar la información de Diagnóstico de Infancia y adolescencia (2010, p. 71) con la del DANE se encuentra que las diferencias en cada periodo comparado es de décimas, concluyendo así que la información es similar. Por esta razón, para este periodo se pueden aproximar los análisis.

En el Diagnóstico de infancia y adolescencia se hace el siguiente análisis frente a las cifras presentadas:

La información disponible indica que se presenta una variabilidad regular de inasistencia escolar 0.5%. Se observa una clara manifestación alta de la tasa de deserción en el 2010 aumentando a 8.1% con relación a 7.5% en el 2009, que se

traduce en un alto número de estudiantes que desertaron del proceso académico (Secretaría de Desarrollo Social de Sibaté, 2010, p. 71- 72).

De acuerdo a estas cifras se encuentra que la deserción no ha disminuido en el periodo comprendido entre 2004 y 2010, muestra una tendencia a aumentar en una proporción de un punto sostenido desde 2004 y 2008, y 2 puntos porcentuales en 2009 y 2010 comparando con el porcentaje de deserción presentado en el 2004.

En la Política de infancia y adolescencia no se identificó la desarticulación entre niveles educativos como factor determinante para la deserción de instituciones educativas, tampoco se encuentra como una de las acciones del municipio para enfrentar el tema de la deserción.

Para el periodo comprendido entre 2011 y 2013 se encontraron datos del Visor Estadístico de Cundinamarca y del DANE. La comparación permite tener en cuenta que para el 2011 la diferencia entre las cifras del departamento y de la nación es de 2,6%, para el año 2012 la diferencia es de 2,1% y para 2013 de 3,4%.

La diferencia de las cifras también afecta el análisis, si se mirara el tema con los datos presentados por el departamento, los datos serían positivos en tanto muestra una disminución paulatina de este fenómeno en un periodo comprendido ente 2011 y 2013. Los datos del DANE muestran que entre 2011 y 2012 hay una disminución de la deserción en 2,6%, mientras que en el 2013 la deserción aumenta un 0,6%. La tendencia entre 2011 y 2012 es a la disminución en los dos documentos comparados, pero para el 2013 las tendencias son contrarias, mientras en el departamento se muestra una disminución, en los datos de la nación se muestra aumento de la deserción escolar.



## Repitencia

Se consultaron las cifras de repitencia teniendo en cuenta que de acuerdo al Ministerio de Educación Nacional la repitencia es uno de los factores que promueven la deserción de los estudiantes, en este caso también se reportan los datos del “Diagnóstico para la Política de Infancia y Adolescencia del Municipio de Sibaté”, “El Visor Estadístico Municipal” de Cundinamarca, y Comunicación personal del DANE por solicitud para este trabajo investigativo. A continuación se presenta una tabla comparativa con los datos.

*Tabla 12*  
*Repitencia en Sibaté 2004- 2013*

<b>INDICADOR</b> <b>AÑO</b>	<b>Política de infancia y adolescencia PRIMARIA</b>	<b>Política de infancia y adolescencia BACHILLERATO</b>	<b>Visor Estadístico de Cundinamarca</b>	<b>DANE</b>
2004				5,3%
2005	4,0%	7,9%		5,2%
2006	3,8%	8,2%		5,1%
2007	2,3%	6,6%		6,0%
2008	4,1%	6,6%		4,9%
2009	4,8%	7,9%		5,6%
2010	6,5%	21,2%		12,1%
2011			0,9%	8,9%
2012			1,3%	11,2%
2013			1,9%	11,7%

Nota fuente: Alcaldía Municipal de Sibaté- Secretaría de Planeación de Cundinamarca- DANE- Elaboración investigadora, 2016.

Para iniciar el análisis es importante tener en cuenta que en el Diagnóstico de Infancia y Adolescencia del municipio de Sibaté no se presentaron las cifras de educación consolidadas, se presenta la repitencia para primaria y bachillerato por aparte, por lo que no

es posible establecer una comparación directa entre los datos aportados por la Secretaría de Planeación de Cundinamarca y por el DANE.

En el caso de básica primaria, al analizar las cifras presentadas en el diagnóstico de infancia y adolescencia se puede notar que la repitencia va presentando una disminución entre el 2005 y el 2007, entre 2005 y 2006 disminuye un 0,2%, y entre 2006 y 2007 disminuye 1,5%, en 2008 la repitencia aumenta 1,8% con respecto al año anterior, en 2009 aumenta de nuevo un 0,7%, para el siguiente año aumenta un 1,7%.

En el caso de bachillerato, según los datos presentados en el Diagnóstico de Infancia y Adolescencia se puede ver que entre el 2005 y 2006 la repitencia aumenta en un 0,3%, entre 2006 y 2007 hay una disminución del 1,6%, para el 2008 la cifra se mantiene igual que el año anterior, luego inicia una nueva tendencia al aumento de la repitencia de 2008 a 2009 el aumento es del 1,3%, y para el 2010 es del 13,3%, con respecto al año anterior, presentándose esta última cifra como el mayor aumento durante el periodo de tiempo estudiado, además de ser muy alto para la tendencia que se venía presentando en el documento de Diagnóstico de la Política de Infancia y Adolescencia se intenta explicar este fenómeno en el municipio de la siguiente manera:

... La aplicación del Decreto Nacional 1290 de 2009 que deroga los decretos 230 y el 3055 de 2002 y que autoriza a los establecimientos educativos la adopción de la escala de valoración de desempeño en los estudiantes, ha producido un aumento en el índice de mortalidad académica aumentando también las tasas de repitencia escolar... (Secretaria de Desarrollo Social de Sibaté, 2010, p. 73).

Ahora bien, el visor estadístico presenta los datos de repitencia para la educación formal en un periodo comprendido entre 2011 y 2013, estas cifras muestran un aumento

permanente, entre 2011 y 2012, el aumento fue de 0,4% y de 2012 a 2013 la repitencia aumentó 0,6%.

Con las cifras presentadas por el DANE, se observa que el indicador de repitencia para la educación formal presenta una tendencia a disminuir progresivamente entre el 2004 el 2006, luego en 2007 presenta un aumento aproximadamente de una unidad porcentual, y para 2008 vuelve a descender drásticamente 1,1 % para ascender nuevamente en 2009 a 5,6%, al iniciarse la implementación del decreto 1290 de 2009 se nota un acelerado incremento del porcentaje de repitencia al pasar de 5,6% en 2009 a 12,1% en 2010, aumenta un 6.5%, para el siguiente año disminuye aproximadamente el 4%, pero se vuelve a elevar para el 2012 un 2,3% y para 2013 otro 0,5% con respecto al año anterior.

Con respecto a los datos estadísticos consultados para conocer el impacto de la integración se encuentra que:

El Municipio carece de un sistema de información que le permita conocer el comportamiento de los indicadores educativos, se encuentran diferentes fuentes con información que muchas veces muestra tendencias contrarias, por lo que difícilmente se puede conocer a través de los datos estadísticos información confiable sobre las cifras de matrícula, deserción y repitencia que puedan dar cuenta del impacto de la política de integración de instituciones educativas en estos fenómenos, más aun cuando no se presenta información que permita conocer el comportamiento de la repitencia y deserción por grados.

En los Planes de Desarrollo o informes de gestión estudiados, no se encuentra referencia de proyecciones al apoyo o al fortalecimiento de la integración de instituciones educativas,

como proceso tendiente a articular diferentes niveles educativos para disminuir los índices de deserción y repitencia.

En el Proyecto Educativo Municipal se hace referencia a la necesidad de articular los diferentes niveles de educación, para garantizar la adaptabilidad del servicio educativo como factor fundamental para el cumplimiento del derecho a la educación, sin embargo, a la hora de proyectar las metas estas se enfocan exclusivamente en la articulación de la educación media con la educación superior, no se hace referencia específica a la proyección del fortalecimiento a la estrategia de integración de instituciones educativas.

La formulación de Políticas tales como la de infancia y adolescencia, la política de juventud y el Proyecto Educativo Municipal han aportado en la visibilización de los indicadores educativos con la perspectiva de la garantía de este derecho humano. Estas políticas personifican voces que requieren esfuerzos del municipio para la construcción del sistema de información. Igualmente, han puesto en la agenda política municipal la necesidad de investigar sobre estos temas, para que la información tanto cuantitativa y como cualitativa esté disponible a la hora de la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas. Otro aporte importante de estas políticas ha sido la vinculación de la población para su diagnóstico y formulación, seguramente en la etapa de evaluación se pueda identificar el impacto que generó la participación de las comunidades en la etapa inicial de las políticas.

## Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones referentes a cada uno de los objetivos específicos propuestos en este trabajo:

- Indagar cómo se ha dado la participación de los sujetos involucrados en la implementación de la política, tanto en su definición, cómo en la ejecución y valoración de la política educativa de integración de instituciones educativas.

La política de integración de instituciones educativas en Sibaté ha sido un proceso que no ha contado con la participación de los directivos, administrativos, maestros, estudiantes y padres de familia, algunos maestros y directivos recibieron una capacitación previa sobre el tema, sin embargo, desde su percepción afirman que la implementación de las integraciones fue un proceso desarrollado con un ritmo acelerado, por lo que no se logró realizar la preparación necesaria, y al realizarse las integraciones los maestros, padres de familia y estudiantes de algunas escuelas se sorprendieron.

Llama la atención las diferentes apreciaciones que los maestros tienen acerca de la participación en las políticas educativas, algunos no consideran importante participar, afirman sentirse temerosos ante los repentinos cambios de la política, lo perciben como una situación a la que hay que adaptarse.

En San Benito por ejemplo, al principio de la implementación de la estrategia manifiestan tener dificultad para participar en la construcción del nuevo Proyecto Educativo Institucional, no se contemplan los órganos del gobierno escolar como mecanismo de participación.

Para otros profesores participar en el colegio se hizo difícil con el cambio de rol del rector, al asumir las funciones directivas el rector genera un entorno más restrictivo.

En cuanto a los padres de familia, se encuentra que a partir de la integración se alejaron de la escuela, anteriormente tenían un papel protagónico que el mantenimiento de la escuela, pero el distanciamiento de los directivos los alejó.

Maestros y estudiantes consideran al igual que Sartori (1987) que entre más grande y distante sea una población, en este caso una institución educativa, más lejana se hace la posibilidad de participar en ella.

La política de integración de instituciones educativas se caracterizó por ser un proceso que no ha contado con la participación de las comunidades educativas ni en la formulación, ni en la implementación. Esto ocurre en diferente medida y matices en las instituciones educativas.

Desde el Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para todos (Latapí, Schmelkes, & Torres, 2000) se expresa preocupación por el exceso de intervención de los organismos de financiación internacionales en la definición de políticas educativas y la ausencia de la participación de los ciudadanos en las mismas, sobre todo cuando el resultado de estas políticas no es satisfactorio. Sin embargo, el problema de la ausencia de participación no es solo la imposición de los gobiernos y la intervención de los organismos multilaterales, se vive una crisis de individualismo y temor, como lo confirmaron los estudios de Gómez y et al. (2004), Molano & Acosta (2004) y que se confirman en este estudio con la reacción de los maestros frente a la política de integración. Los maestros no participan, se quiere ser escuchado, pero no se valoran espacios de participación como el

gobierno escolar que se tiene como resultado de la lucha de los maestros, el problema de participación es la cultura.

En las escuelas los maestros son pasivos ante las políticas, no hay determinación, unión, consenso, ni siquiera discusión, los maestros que proponen son pocos y se encuentran solos en su lucha. Se teme a la corrupción de los agentes negociadores de los maestros frente al gobierno, pero no hay interés por conocer los procesos llevados a cabo por estos organismos, tampoco hay propuestas, ni organización para participar, así lo demuestra este estudio, la mayoría de integrantes de la escuela estaban desprevenidos a la implementación de la política de integración, a pesar de ser un proyecto que se puso en la agenda política del país a través de FECODE, del Ministerio de Educación, del Senado, a pesar contar con un desarrollo legislativo en la Ley General de Educación, cuando se impuso la política, en la mayoría de casos no se tenían preparadas las propuestas de integración.

Si bien es cierto, la democracia directa se hace imposible en los grandes números de personas porque se dificulta la interacción como afirma Sartori (1987), la organización de los movimientos sociales ha demostrado ser una alternativa efectiva para la participación en la construcción de políticas públicas pertinentes y exitosas (Restrepo, 1990; Martinic, 2001).

Por otro lado, fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil con la participación es esencial para que se realicen políticas públicas para el bien general y evitar

la corrupción como lo resalta Restrepo de Gramsci (1990), si la sociedad no se organiza en colectivos para participar en este número tan alto de habitantes, no le es posible transmitir a sus representantes su voluntad, y los representantes quedan decidiendo solos los asuntos públicos, sin referentes de las necesidades sociales, sin control político se van a involucrar con más facilidad con intereses particulares y en la corrupción.

- Explorar cuáles han sido los efectos de la política de integración de instituciones educativas sobre las dinámicas institucionales y los procesos pedagógicos de la escuela, según las narrativas y vivencias de los actores que conforman las instituciones educativas.

### **Dinámicas Institucionales: particularidades, tensiones y procesos**

Con la información recopilada se construyeron tres categorías para identificar los cambios en las dinámicas institucionales: particularidades, tensiones y procesos. En cuanto a las particularidades, contrario a lo que se pensaba inicialmente, se encontraron personas que a partir de la integración generaron sentido de pertenencia con la institución percibiéndola como un apoyo, como oportunidad para fortalecerse pedagógicamente.

Se encontraron las relaciones de poder entre sedes, la integración de lo rural, lo urbano, la educación para poblaciones en situación de vulnerabilidad social,

la implementación de la política de integración de instituciones educativas no se ha vivido igual en todas las sedes, sin embargo, en las instituciones estudiadas se percibe un rasgo común, se nota reorganización del poder entre sedes, en todas las instituciones hay una sola sede de bachillerato que se posicionó como sede principal y desde la que se



direccionan todos los procesos institucionales, esto ha llevado a que todas las actividades se organicen en torno al bachillerato, frecuentemente desconociendo las necesidades específicas de los estudiantes de las sedes de preescolar y primaria.

Las instituciones educativas General Santander y San Benito también han tenido que adaptarse a la diversidad, integrando sedes urbanas y rurales, o sedes con diferente grado de ruralidad, esto ha generado conflictos, en la actualidad el currículo definido para las sedes más rurales es generado por las sedes principales, debido a que este no se acomoda a las necesidades de esos contextos se lleva otro currículo paralelo, estas sedes se ven abocadas a desarrollar un currículo oculto, sin embargo, una maestra que estuvo trabajando en la sede Peñón refirió que en San Miguel había logrado establecer articulación pedagógica, es importante tener en cuenta que allí las sedes son más parecidas en cuanto a su ruralidad.

La integración de instituciones educativas significó ponerse de frente al reto de la educación para la diversidad, la diversidad confronta los programas educativos, las estrategias didácticas, los sujetos en su integridad, obliga a salir de la de la comodidad de relacionarse con lo cotidiano. Por esta razón, desde el Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos se expresa la preocupación por el pensamiento único instalado en los planes educativos que se promocionan en las políticas mundiales, la integración institucional hace más complejo el abordaje de la educación en la diversidad.

Sería importante frente a la integración cultural ensayar experiencias pedagógicas que lleven a una integración progresiva de la diversidad en la escuela, dado que Colombia es una país de naturaleza diversa, la integración de esta manera puede ser vista como una

oportunidad para proyectar la integración social, dado que en la realidad habitantes rurales y urbanos, nativos y foráneos conviven en el mismo municipio.

Los autores del Pronunciamento latinoamericano de Educación para Todos proponen que la educación debe estar inspirada en valores humanos fundamentales, h en este orden de ideas piden salvaguardar la multiculturalidad e interculturalidad, y la libertad como conquista sobre los propios egoísmos y los de los demás, la responsabilidad y autonomía, la búsqueda del otro en la construcción de un nosotros, entre otros valores.

Antes de la política de integración de instituciones educativas las escuelas tenían sus procesos de integración, algunos persisten y fueron la base para establecer las políticas en la institución como en el caso del Colegio General Santander, las sedes que están anexas siempre estuvieron enviando estudiantes allí, desde antes de la integración. En el caso de San Benito los estudiantes debían ir al Colegio General Santander una vez terminaban su primaria, ahora, gracias a la integración los estudiantes tienen una sede de bachillerato un poco más cerca, anterior a la política, en las escuelas de Santa Rosa y San Eugenio, junto con las escuelas rurales unitarias de Romeral y San Miguel se desarrollaba una currículo común generado como política pública por las maestras, la centralización del currículo con las sedes bachillerato debilitó esta política en San Benito este proyecto se adjuntó como un anexo a del Proyecto Educativo Institucional.

### **La articulación pedagógica**

En cuanto a la articulación pedagógica, las maestras que han trabajado en San Miguel, los entrevistados en la Sede Bachillerato, la profesora del Instituto Campestre y una profesora de la Concentración Escolar General Santander valoran la integración de

instituciones educativas como una oportunidad para compartir saberes con otros maestros, las profesoras de otras sedes se resisten a la política, asisten a las reuniones y realizan los documentos que se les solicitan, pero finalmente implementan su propio proyecto educativo.

Cuando una política no involucra a las poblaciones desde su definición difícilmente se implementan con éxito, en el caso de Sibaté, al igual que en el de las investigaciones de referencia la articulación pedagógica se realizó en el documento, pero no se lleva a la práctica, a partir de hacer esta situación, algunos docentes manifiestan el deseo de realizar procesos de articulación pedagógica entre sedes.

### **Los sujetos y sus prácticas**

El rol de los sujetos en el contexto escolar cambio a partir de las integraciones, el rector se convirtió en jefe y administrador, los maestros tuvieron tramitar recursos y permisos al rector, su carga laboral aumentó, aunque en algunos casos la integración contribuyó a la realización de los PEI para algunas instituciones que no lo implementaban, los padres de familia se alejaron de la escuela, lo que causó que varios asuntos escolares se desatendiera, por ejemplo el apoyo a las actividades académica, a las actividades extracurriculares y el apoyo al mejoramiento de la planta física y demás recursos.

La carga de trabajo para los rectores, coordinadores, maestros y administrativos aumentó, la población es más grande y la diversidad hace más complejo el trabajo, esto también se observa en los trabajos investigativos anteriores a este.

- Contrastar los propósitos de la política de integración de instituciones educativas con los datos sobre repitencia, deserción y rendimiento académico.

El último tema objetivo se refiere a la revisión de los alcances de la política en relación con su objetivo de asegurar la permanencia. En este punto se observó que en las sedes que componen la Institución General Santander el proceso de integración ya se realizaba, se formalizó un proceso administrativo para la matrícula, en San Benito y las demás instituciones del municipio que son rurales la integración impulsó la apertura de sedes de bachillerato que no existían o ya estaban pero con el bachillerato incompleto, ahora todas las regiones cuentan con un colegio de bachillerato que ofrece los grados de básica y media, con capacidad de brindar un cupo fijo para todos los estudiantes que se inscriban hasta terminar su escolaridad.

Al intentar contrastar la información de las narrativas de los actores en el contexto escolar con las estadísticas para el Municipio de Sibaté se encuentran datos en documentos de diagnóstico para los Planes de Desarrollo, para las políticas poblacionales, en los sistemas de información de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca y en el DANE, la información de estos documentos es distinta para los mismos periodos de tiempo, en ocasiones muestra tendencias totalmente contrarias, es decir, mientras en un documento se dice que la deserción bajo, en otro se presenta un aumento, sobre todo en el tema de matrícula. Por lo que se concluye que no es posible valorar la estrategia en términos estadísticos porque la información no está disponible.

Aunque los datos encontrados no permite una comparación precisa, se puede ver que entre el periodo comprendido entre 2004 y 2013 la deserción no ha tenido una disminución significativa. Los maestros identificaron como causas de la deserción y la repitencia que no necesariamente tienen que ver con la institución educativa, para ellos esas causas tienen que ver con la situación familiar, muchas veces relacionadas con problemas económicos. Los estudiantes entrevistados corroboran esta información, ellos y ellas han observado que los compañeros que se retiran se van a trabajar como meseros a los restaurantes, entre otras labores.

En el caso de la repitencia, a partir de 2009 se ha presentado un aumento, tanto los documentos como los maestros concluyen que este aumento se debe al cambio en el sistema de evaluación para la educación básica pública, el decreto 1290 de 2009 deroga una restricción del 5% de estudiantes que se podían reprobado, al levantarse esa restricción se aumentó la reprobación. Algunos estudiantes consideran que en el bachillerato se presentan más casos de repitencia que cuando estaban en la primaria, explican que en la primaria las maestras se tomaban el tiempo para asegurarse que los estudiantes aprendieran, si no entendían les volvían a explicar, en el bachillerato los maestros no se toman ese tiempo, los estudiantes de grado once piensan que si hay algunos estudiantes que no tienen disposición para estudiar, y que los profesores deben ser exigentes para brindarles una educación que les permita en el futuro acceder a la educación superior pública.

Con esta información se puede ver que la política de integración de instituciones educativas garantizó y facilitó el acceso de los estudiantes a la educación básica y media, dispuso una estructura institucional para ofrecer procesos educativos continuos, sin

embargo, factores relacionados con las situaciones familiares y económicas de los estudiantes están afectando su manera educativa de tal manera que promueven la deserción, es necesario generar solución a esta problemática para mejorar las condiciones que promuevan la permanencia de los estudiantes a los largo de su educación formal.

Finalmente, la integración de instituciones educativas beneficia a los estudiantes y sus familias en cuanto garantiza el acceso permanente a todos los niveles de educación básica, igualmente, esta política promovió la ampliación de la oferta educativa en los sectores rurales, sin embargo, las deserción y repitencia se siguen presentando por factores asociados al ámbito familiar de los estudiantes, por otro lado, la implementación de la política sin la participación de los actores escolares, especialmente de maestros, desde la definición de la política no ha redundado en la consolidación de prácticas pedagógicas que lleven al estudiante a transitar por un proceso educativo articulado en las diferentes sedes de su misma institución.

### Referencias Bibliográficas

Acto Legislativo 1. *Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución*

*Política*. Congreso de la República, Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de

2001 Bogotá, Colombia, 2001. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de:

[http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-90475\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-90475_archivo_pdf.pdf)

Alcaldía Municipal de Sibaté. (2001). *Plan de Desarrollo Municipal 2001- 2003 Tejiendo*

*Sociedad*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-sibat%C3%A9-cundinamarca-2001-2003-\(82%20p%C3%A1g-201.928%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-sibat%C3%A9-cundinamarca-2001-2003-(82%20p%C3%A1g-201.928%20kb).pdf)

Alcaldía Municipal de Sibaté. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004- 2007: Para*

*Construir un Mejor Futuro*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd\\_plan\\_de\\_desarrollo\\_sibate\\_cundinamarca\\_acuerdo\\_n%C2%BA\\_03\\_de\\_2004\\_\(16\\_p%C3%A1g\\_43\\_20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_plan_de_desarrollo_sibate_cundinamarca_acuerdo_n%C2%BA_03_de_2004_(16_p%C3%A1g_43_20kb).pdf)

Alcaldía Municipal de Sibaté. (2007). *Informe de Empalme 2004- 2007*. Sibaté. Obtenido

de [http://www.sibate-cundinamarca.gov.co/Informes\\_empalme.shtml](http://www.sibate-cundinamarca.gov.co/Informes_empalme.shtml)

Alcaldía Municipal de Sibaté. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008- 2011: Sibaté*

*Social e incluyente*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de:

<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan%20de%20desarrollo%20sibate%20-%20cundinamarca%20%202008%20-%202011.pdf>

- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2011). *Plan Educativo Municipal Educación de Calidad e Inclusión para el Desarrollo Integral de los y las Sibateñas 2011-2021*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: [http://www.iedsanbenito.edu.co/apc-aa-files/39333335653730633732396633316266/PEM\\_Mayo\\_18.pdf](http://www.iedsanbenito.edu.co/apc-aa-files/39333335653730633732396633316266/PEM_Mayo_18.pdf)
- Alcaldía Municipal de Sibaté. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015: "Todos de la Mano Transformamos a Sibaté"*. Sibaté. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: [http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/61613731623631396231636161383939/PDM.\\_DEFINITIVO\\_25\\_MAYO.pdf](http://sibate-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/61613731623631396231636161383939/PDM._DEFINITIVO_25_MAYO.pdf)
- Angel, C. A., Angel, J., Caicedo, J. M., & Guerra, G. (7 de noviembre de 2000). Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Gaceta del Congreso 439. Recuperado el 8 de Agosto de 2015, de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)
- Ávila, J., Ortiz, M., & Sanchez, W. (2004). Impacto de la Ley 715/2001 y los decretos reglamentarios 1850 y 3020, en las Instituciones Educativas Oficiales. (FECODE, Ed.) *Educación y Cultura* (66), 8- 12.
- Ávila, R. (2008). *"La Configuración del Campo de la Rectoría Escolar Oficial en Colombia en el Contexto de las Políticas Educativas Recientes"*. de Investigación, Universidad de Manizales- CINDE, Manizales.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). Programa Nuevo Sistema Escolar: transformación de la gestión y la participación educativa. Colombia. Recuperado el 28 de abril de 2014, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=443714>



- Barbosa, A. F., & Candau, V. M. (2007). *Indagações Sobre Currículo: Currículo , Conhecimento e Cultura*. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/indag3.pdf>
- Caballero, P. (2011). *Versión Final a Julio de 2011 del Proyecto Educativo Municipal 2011- 2021*. Sibaté.
- Castro, S. (2005). *La Poscolonialidad Explicada a los Niños*. Bogotá: U.J. Instituto Pensar. Recuperado el 14 de Septiembre de 2012, de <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/158.pdf>
- Chagüi , R., & Rubio, D. (2003). ¿Integración o Catástrofe? (P. E. Monttif, Ed.) *Directo Bogotá* (5), 10-18.
- Contraloría de Bogotá. (2004). *Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial: Fondos Educativos SED Bogotá, periodo auditado 2003*. Bogotá. Recuperado el 15 de Diciembre de 2015, de [http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Educaci%C3%B3n%20Cultura%20Recreaci%C3%B3n%20y%20Deporte/PAD\\_2004/FaseI/INFORME%20FINALFONDOS2003-2004.doc](http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Educaci%C3%B3n%20Cultura%20Recreaci%C3%B3n%20y%20Deporte/PAD_2004/FaseI/INFORME%20FINALFONDOS2003-2004.doc).
- Corpoeducación- Fundación Corona. (2004). *La nueva institución educativa: orientaciones para su integración*. Recuperado el 28 de Agosto de 2013, de [file:///C:/Users/zoraidadelpilar/Downloads/Educacion\\_LibroNuevaInstitucionEducativa.pdf](file:///C:/Users/zoraidadelpilar/Downloads/Educacion_LibroNuevaInstitucionEducativa.pdf)
- De Moura C, Navarro C & Wolff L (2000) *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.

- Folcaut, M. (2007). La "Gubernamentalidad". En G. Georgi, & F. Rodríguez, *Ensayo Sobre Biopolítica. Exesos de Vida* (págs. 187- 2015). Buenos Aires- Barcelona- Mexico: Paidós.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. Gedisa Editorial.
- Gómez, P., Minaña, C., Raverón, C., Sescún, B., Tellez, F, Villegas, L. M., y otros. (2004). Ponencia presentada en el IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación desde su Escuela. Recuperado el 9 de agosto de 2015 de:  
[www.humanas.unal.edu.co/red/index.php/download\\_file/view/83/](http://www.humanas.unal.edu.co/red/index.php/download_file/view/83/)
- Grinberg, S. (2013). Biopolítica y Educación: hacia una nueva crítica de la educación. 115-124. (F. d. Revista Pedagogía y Saberes, Entrevistador, C. Noguera, & D. Marín, Traductores) UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.
- Ley 715 de 2001. *Normas orgánicas en materia de recursos y competencias, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud*. Consultada el 4 de abril de 2014 en: [www.juriscal.banrep.gov.co](http://www.juriscal.banrep.gov.co)
- Latapí, P., Schmelkes, S., & Torres, R. (26- 28 de abril de 2000). *Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos, Elaborado con oportunidad del Foro Mundial de la Educación*. Obtenido de Fronesis: [www.fronesis.org/prolat.htm](http://www.fronesis.org/prolat.htm)
- Martinic, S. (2001). Conflictos políticos e interacciones comunicativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*.(27), 17- 33.
- Ministerio de Educación Nacional. (Junio de 2003). Integración Institucional: Unión de Saberes y Acciones para Transformar. *Periódico Al Tablero* (21), págs. 3- 5.

- Ministerio de Educación Nacional. (junio de 2003). Integración institucional: la unión si hace la fuerza. *Al tablero*(21). Recuperado el 30 de Agosto de 2012, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87952.html>
- Molano, F., & Acosta, W. (2004). *El Nuevo Orden Educativo Global y la Mercantilización de la Escuela Pública en Bogotá 1990 – 2004*. Recuperado el 18 de julio de 2015: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/dcsupn/acostaj\\_molanoc.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/dcsupn/acostaj_molanoc.pdf)
- Morales, H., Ordúz, A., & Ravelo, G. (2005). *Incidencia de la Estrategia de Fusión en la gestión Escolar de la Institución Educativa INEM de la Ciudad de Bucaramanga*. Tesis de grado, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.
- Noguera, Carlos. (2013). Crisis de la Educación como Crisis de Gobierno. Sobre la ejercitación del animal humano en tiempos neoliberales. *Revista Colombiana de Educación*, 44- 60.
- OREALC-UNESCO. (2014). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013- 2014: Enseñanza y Aprendizaje, Lograr la Calidad para Todos, Una mirada sobre América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Piñeros, L.J. (2010) *Una Mirada a Las Cifras de la Educación en Colombia 2002- 2009*. Educación Compromiso de Todos: Bogotá, Colombia.
- PNUD. (2011). *Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia Rural. Razones para la Esperanza*. Bogotá.
- Popkewitz, T (1991) *Sociología política de las reformas educativas*. Tercera edición. Ediciones Morata, S.L: Columbia, Estados Unidos.
- Restrepo, A. (1990). Relación entre la sociedad civil y el Estado. *Análisis político*(9), 53-81.

- Rodríguez, Abel (2002). *La Educación después de la Constitución del 91: de la reforma a la Contrarreforma..* Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rodríguez, Abel (2015). *20 Años de la Ley General de Educación: Resultados y Posibilidades.* Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rubio, D. A. (2013). Sistema Educativo, Gubernamentalidad neoliberal y subjetivación. De la Crisis y otros Demonios. *Pedagogía y Saberes*(38), 23- 29. Recuperado el 2 de mayo de 2015, de [www.pedagogica.gov.co](http://www.pedagogica.gov.co)
- Santos, B. (2009). *Una Epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social.* (J. Garandilla, Ed.) CLACSO.
- Santos, B. d. (2009). *Una Epistemología del Sur.* Mexico: Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1987/ 2003). *¿Qué es la Democracia?* (M. González, & M. C. Pastellini, Trads.) Taurus.
- Secretaría de Desarrollo Social de Sibaté. (2010). *Informe de Gestión en el marco del Proceso de Rendición Pública de Cuentas para la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud.* Sibaté. Recuperado el 24 de julio de 2016 de de <http://www.sinfoniaunicef.info/wp-content/uploads/2015/05/Sibate.pdf>
- Secretaría de Planeación Departamental- Visor Estadístico Municipal. (2016). *Estadísticas Básicas Municipales.* Cundinamarca. Recuperado el 28 de julio de 2016 de: <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeplaneacion/VisorEstadisticoMun.gc>
- Sentencia Sentencia C-133/12 de la Corte Constitucional. Recuperado el 27 de octubre de 2012 de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-133-12.htm>

- Shmelkes, S. (2006). La interculturalidad en la educación básica. *El Currículo a Debate*.
- Simons, M., & Masschelein, J. (2013). "Se nos hace creer que se trata de nuestra libertad": notas sobre la ironía del dispositivo de aprendizaje. (C. Trad.Noguera, Ed.) *Revista Pedagogía y Saberes*(38), 93- 102. doi:(Original en inglés, 2008)
- UNESCO. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. *Conferencia Mundial Sobre Educación para Todos*, (pág. 41). New York.
- UNESCO. (2000). Marco de Acción de Dakar. *Foro Mundial de la Educación para Todos*. Dakar.
- UNESCO. (2011). *Informe de la Directora General Sobre La Educacion para Todos*. Paris.