

Pensar la escuela en clave de gobernabilidad democrática

Leonardo Yepes Núñez *

Resumen

El presente artículo se fundamenta en un proyecto de tesis doctoral que reflexiona sobre las prácticas de gobernabilidad en la escuela. Esa tarea se inicia con una mirada sobre el concepto de gobierno y la evolución que ha tenido a lo largo de la historia. Bajo esta premisa se aborda el tema de la escuela, también en clave histórica, auscultando su influencia en la construcción de las sociedades de occidente.

Para insertarse en el planteamiento del problema, se hace necesaria la comprensión de las estructuras que han asegurado los gobiernos democráticos como posibilidades y condiciones para que los países sean gobernados bajo este modelo. Uno de los términos sobre el cual se quiere profundizar con especial énfasis es el de “gobernabilidad”, ya que su comprensión en el marco de la democracia nos permite trasladarlo al ámbito del sistema educativo y de la escuela como organización. Este análisis se hace específicamente bajo las características actuales del contexto colombiano y, posteriormente, se desarrollará en instituciones educativas que pertenecen a la Comunidad de Hermanos Maristas en varias regiones del territorio nacional.

* Leonardo Yepes Núñez: Licenciado en Teología de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Educación y Desarrollo Social de la Universidad Pedagógica Nacional, Coordinador Nacional de Educación de la Comunidad de Hermanos Maristas en Colombia y estudiante del Doctorado en Educación y Sociedad de la Universidad de la Salle, Bogotá. hlyepes@maristasnorandina.org

Palabras clave
Democracia, Escuela, Gobierno, Gobernabilidad.

Fecha de recepción: febrero 2019
Fecha de aceptación: junio 2019

Thinking of the school as a key to democratic governance

Keywords
Democracy, School, Government, Governance.

Final submission: February 2019
Acceptance: June 2019

Abstract:

This article is based on a doctoral thesis project where intends to reflect on governance practices at school. For this task begins with a look at the concept of government and the evolution that has had throughout history. Under this premise, the theme of the school, also in a historical key, with what she has meant as institution in the construction of western societies.

To insert itself in the approach to the problem, it is necessary to understanding of the structures that democratic governments have ensured as possibilities and conditions for countries to be governed under this model. One of the terms on which you want to deepen with special emphasis is that of "governability", since its understanding within the framework of democracy allows us to transfer it to the scope of the education system and the school as an organization. This analysis is done specifically under the characteristics of the Colombian context and will subsequently be developed in institutions educational activities that belong to the Community of Marist Brothers in various regions of the national territory.

Introducción

La democracia ha sido y es hasta ahora el paradigma a seguir en la gran mayoría de los países. Pensar un tipo de estado participativo e inclusivo, moviliza todas las intenciones de los ciudadanos a impulsar y apoyar las estructuras que posibiliten este modelo. Ante las necesidades de la población se creería que el amparo de un Estado legalmente constituido debe responder a estas. En su proceso vital, tanto el individuo como la sociedad demandan sistemas y mecanismos que le posibiliten su desarrollo pleno y libre.

El modelo democrático responde por las necesidades de salud, transporte, educación, vivienda, protección, etc., a través de su puesta en operación, a eso es a lo que se ha llamado gobernabilidad. Cuando un Estado carece de gobernabilidad entra en crisis y no cumple con la función principal para el que ha sido constituido. Se esperaría, idealmente, que la posibilidad que se tiene de elegir y ser elegido como gobernante, participar activamente de la toma y puesta en práctica de las decisiones del Estado hacia los ciudadanos, es el corazón de un modelo como el democrático, aquel que hasta nuestros días no conoce rival que pueda superarlo o superarlo.

La categoría gobernabilidad, que es consecuencia lógica de la democracia, ha querido ser trasladada también al campo educativo. Dar una mirada a lo que significa la acción de gobernar, la irrupción de la escuela en la modernidad tanto en sus fases de primaria como secundaria, son elementos que nos dan qué pensar.

La propuesta de una investigación que estudie la conjugación entre gobernabilidad y educación teniendo como unidad de análisis la escuela como institución, puede ser un aporte interesante que ayude al sistema educativo y sus actores a reconocer en sus prácticas, aciertos y desaciertos, lo que podemos estar precisando para cooperar en la edificación de un modo de educar más alineado con las necesidades, aspiraciones y proyectos de vida de tantos niños y jóvenes que acuden a la escuela como promotora de la cultura y medio que les posibilita la inserción social.

El desarrollo del objeto de estudio iniciará con un rastreo de lo que ha significado el gobierno en la historia, así mismo, el surgimiento de la escuela, la influencia de algunos movimientos pedagógicos, la ubicación del contexto colombiano actual y los posibles escenarios en los que se puede desarrollar y validar esta investigación.

I El Gobierno

La esencia del ser humano se vincula en una existencia ligada a los otros con quienes comparte su condición de sociabilidad en el mundo circundante. El profesor Foucault dictó clases en el Collège de Francia de 1971 a 1984, varias de sus disertaciones fueron publicadas en un texto llamado “Seguridad, Territorio y Población”. En sus clases de enero y febrero de 1978, propuso el tema de la “población” como objeto de análisis para entender el problema del gobierno. Según Foucault, después de que aparece la ciudad y con ella las vicisitudes que tenía que enfrentar como la escasez, la epidemia y el contagio, se plantean problemáticas que debe ser resueltas por el gobierno.¹

Prosiguiendo estos análisis, la población como categoría pasa de su acepción negativa, porque se entendía como lo que queda después de una catástrofe o mortandad, y se comprende desde una nueva categoría como “condición para ser tenida en cuenta”, el conjunto de personas a quienes se tenía que proteger y dirigir. “Apareció la población y con ella el arte de gobernar, [...] el individuo ya no es un súbdito, sino un sujeto de derecho”.²

En las estructuras sociales que conforma el ser humano siempre ha sido necesaria la identificación de alguien que ejerza la dirección o guía sobre los otros. Esta característica, que nos es incluso connatural con algunos seres de la naturaleza, se ejerce en función de los intereses y deseos de un grupo. Para el caso de los hombres y mujeres una familia, un grupo sectorial específico,

¹ Foucault, *Seguridad, territorio, población*. Segunda edición, quinta reimpresión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2016, p.84.

² *Ibid.* p. 85

la dirección de un “navío”, una empresa, una expedición, el desarrollo de una misión o una tarea, necesita de quien (o quienes) se haga cargo de dirigirlos u orientarlos.

Para el autor en mención, el problema del gobierno surge en el siglo XV cuando se deshacen las estructuras feudales y aparecen las colonias con sus grandes extensiones de territorio en América y África. Las preguntas que la filosofía griega había planteado en cuanto al cómo gobernarse, cómo ser gobernado y cómo gobernar a los otros se instalan bajo otros matices. Las condiciones de contexto emergían con otras necesidades en un cambio de época que estaba saliendo del medioevo y registraba la urgencia de responder ahora al gobierno de sí mismo, de las almas y de los niños. Para estos nuevos retos se requería una “pluralidad de formas de gobierno e inmanencia de las prácticas de gobierno con respecto al Estado”.³ De acuerdo con lo anterior, se consolidan instituciones que ameritan dirección para ejercer dominio sobre los demás y así fortalecer el orden legítimo; una de estas es lo que posteriormente se irá configurando como escuela, que en términos actuales será la primaria y secundaria.

Es interesante ver cómo Foucault (2006) señala que el término gobernar tuvo varias acepciones: seguir una ruta, alimentar, cuidar, mantener una esposa, conducir a alguien con una conducta determinada, imponer un régimen a un enfermo; y con el tiempo asume un significado político. La reflexión nos conduce a plantear que el tema del gobierno está ligado a la socialización entre seres humanos, un asunto inherente a su condición, que está en los procesos de encuentro del sí mismo con el otro y produce interacciones que tienden a ser controladas, dirigidas y encausadas.

Aunque en el desarrollo del problema que nos atañe, el campo educativo en este apartado aún no se dilucida, sí vale la pena hacer mención que la categoría educación no es propia de la época que hemos señalado. Sin embargo, el gobierno de los niños es uno de los interrogantes que se abordan en los inicios de la modernidad.

³ *Ibid.* p. 117

La educación, los sistemas educativos y la escuela son campos que merecen ser estudiados. Los constructos históricos que hicieron aparecer el gobierno en ningún momento son ajenos a estos análisis. La influencia directa de la historia vista no sólo como la evocación de hechos pasados, sino como el acontecer actual, es una consecuencia de la conjugación de eventos y del devenir del tiempo. Lo que nos hace pensar que las estructuras que se han ido generando para el gobierno de las personas son un instrumento valioso para estudiar y posiblemente a través de la escuela sean válidos estos análisis.

II Una mirada retrospectiva de la escuela

En la historia de la educación devienen momentos en los cuales aparece la escolarización como condición para convertirse en un “hombre educado”. Acudir a un centro educativo, llámese escuela o colegio, es el requisito para adquirir el estatus de alguien que tiene educación. De esta manera, la escolaridad protagoniza al interior de toda la dimensión educativa del ser humano un papel preponderante.

En la institución escolar son varias las categorías que se pueden identificar a la hora de hacer un estudio. Para el caso de esta investigación, se pretende indagar por los mecanismos de gobierno e institucionalidad de la escuela. La escuela, tal y como la entendemos hoy, es una institución que se establece hace unos 300 años aproximadamente. Lograr profundizar en los elementos que la componen, permite hacer un acercamiento para entender el proceso mediante el cual la educación se formalizó en un momento determinado de la historia. Ante lo cual nacen las preguntas: ¿por qué en nuestros días la escuela perdura? y ¿sigue respondiendo a las exigencias sociales de la actualidad?

La escuela que hoy tenemos es un producto histórico, una verdadera construcción cultural que produjo la civilización occidental en la mitad del siglo XVI. El formato definitivo de lo que se denomina escuela es una construcción social que reúne una serie de requisitos que permiten registrarla como tal.

Ser una organización socialmente reconocida para brindar educación formal, estar habilitada por los poderes del estado, ser aceptada por las familias, ajustarse a un horario establecido y a periodos y tiempos determinados, operar como transmisora de la cultura, disponer de una práctica comunitaria que comparten sujetos en crecimiento, estar a cargo de un grupo de adultos idóneos, estructurar prácticas frente a fines específicos y habilitar a sus usuarios para la inserción social. (Noro, 2010, p.110).

En el tránsito de la edad media a la época moderna, la educación deja de ser un territorio privado y pasa a ser un estamento público que sirve como un medio privilegiado para difundir verdades, desarrollar la razón y transmitir la cultura.

Además de esto, la institución eclesial ve en la escuela un espacio oportuno para formar en la fe y disciplinar la población, el Estado la ve como medio para preparar los súbditos ciudadanos, generar fuerza de trabajo y contagiar de entusiasmo el honor nacional.⁴

La escolaridad necesita de un orden establecido, de una organización demarcada y controlada. Algunos análisis⁵ plantean que la escuela ha obedecido a las necesidades productivas que la modernidad trajo consigo. Sin embargo, endilgarle por completo la obediencia a los modelos económicos y políticos a la institución escolar, puede ser un tanto arriesgado.

Más bien, la perspectiva de análisis en esta investigación se plantea con la posibilidad de poder darle una mirada a los pasos que se dan, los medios que se utilizan y la organización que se estructura para buscar concretar y hacer visibles las intenciones próximas y profundas de las instituciones educativas. Con ello se refiere específicamente a la gestión escolar, concepto que se instala de manera directa en el gobierno interno de la escuela.

⁴ Noro, J.E. (2010). Origen, glorificación y crisis de la escuela moderna: de la escuela sagrada a la escuela profana. *Investigación y postgrado*, 25(2-3), 109-114. Recuperado el 3 de abril de 2018, de: http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-00872010000200010, p.47

⁵ Martínez Boom, A. Maestro, función docente y escolarización en Colombia. *Propuesta educativa*, Vol. 25, No. 45 2006, p. 223.

La existencia de una institución humana está edificada sobre un fin que la hace subsistir, de lo contrario ya hubiese desaparecido. En el caso de la escuela, ya la hemos identificado como una entidad a la que vale la pena adjetivarla de útil y necesaria para la formación de niños y jóvenes en la sociedad. Si esta entidad se necesita para la garantía de una coexistencia armónica y justa entre seres humanos, entonces, merece una especial atención conocer y entender las formas como ella se organiza para cumplir con sus intencionalidades.

III Algunos movimientos pedagógicos

La modernidad en sus distintas fases trajo consigo una fuerte reflexión educativa. El deseo por extender y popularizar el conocimiento era concomitante con todos los desarrollos en el campo de las ciencias, las humanidades y el arte. Para pedagogos como Juan Luis Vives (1492 – 1540), la dialéctica tenía que dejar de ser un mecanismo de poder que “estimulara la vanidad de la victoria” para ser una “búsqueda honrada de la verdad”.⁶

La educación de los pueblos es una preocupación constante, ya no es menester tan solo de los príncipes y nobles, el ejercicio de la soberanía debía mutar del control y la dominación hacia el cuidado y la promoción de valores. Por ende, la educación de los relegados hasta el momento se convierte en una inquietud. La educación pasa de ser un escenario exclusivo del nivel de la aristocracia y quiere ser transmitida al común de las gentes.

En consecuencia, la enseñanza de la lengua materna interesa más que los moldes de la cultura latina que por mucho tiempo encuadró los “pensum educativos”. Crece el interés por los niños, para quienes se cuenta con una ruta pedagógica de aciertos y crecimientos. Vives resalta el valor de los juegos infantiles como medio para conocer las actitudes de los infantes, además de que procura una escuela que no debe ser narcisista. “Los escolares deben acercarse a los talleres, las tiendas, la campiña. Deben observar y

⁶ Château, J. *Los grandes pedagogos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. 2017, p. 46.

preguntar, la vida debe entrar a la escuela con toda amplitud”.⁷

Entre tanto, Europa y occidente, en general de los siglos XVI a XVIII, soñaban con la universalidad del conocimiento unido a un orden establecido y a la cultura. La Escolástica ya no respondía a los nuevos desafíos de la modernidad, el deseo de un hombre que desarrollara todas sus capacidades fue el ideal que marcó la época. Un punto de partida, según el análisis que ofrece Pierre Mensard, fue la pedagogía de los Jesuitas. Esta orden religiosa le dio origen a lo que hoy llamamos enseñanza secundaria, crearon el colegio con carácter de internado para quienes seguirían su formación como clérigos de la orden y, a la vez, ofrecían un servicio externo a jovencitos que no viviesen dentro de él. En el colegio había una delegación de la autoridad de la familia a los Jesuitas, alejaba al alumno de la vida mundana y pretendía, ante todo, una formación académica con componentes complementarios como el recreo y distracciones controladas (salidas, obras de teatro y juegos).

Con el colegio aparece la figura de quienes lo dirigen, el rector y el prefecto de estudios y disciplina. La ejecución de un programa académico sustentado en un plan de saberes que abarcaba las humanidades, la filosofía, la historia, las ciencias físicas y las matemáticas. La escuela secundaria se fue configurando como un sistema que permitiera la formación del alumno en ciencia y virtud. Este modelo se extendió por varios países de Europa y desde luego en las colonias americanas que poco a poco se fueron independizando.

En cuanto a la escuela primaria, también se hizo evidente la necesidad de que todos los niños asistieran a ella. En Francia, la ley de instrucción primaria de 1833 volvió obligatoria la existencia de una escuela primaria en cada uno de los municipios del país, logrando su institucionalización cuando solo una tercera parte del país contaba con ellas. El interés por habilitarlas, proveer recursos para su mantenimiento y reglamentar un plan de estudios, es una muestra del desarrollo procesual que la educación tuvo al

⁷ De *Tradendis disciplinis*, IV, I en Château J., *Ibid*, 2017.

circunscribirse en instituciones que impartieran educación a niños y jóvenes como medio necesario y eficaz, condición *sine qua non* de su desarrollo como personas y ciudadanos.

IV Del gobierno a la gobernabilidad

El origen del término “gobernabilidad” data de un informe para la comisión trilateral en 1975 que realizaron tres sociólogos: Michael Crazier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki. En ese momento se analizaron los problemas de gobernación que aquejaban las democracias avanzadas de Europa occidental, Estados Unidos y Japón. Las causas aducidas para esta problemática se pueden nuclear bajo estas características:

- La sobrecarga de los sistemas de decisión y la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales. Debido a la multiplicidad de demandas por parte de grupos de interés cada vez más fragmentados, se aumentó el conflicto de intereses.

- Las personas perdían cada vez más la confianza frente a la autoridad.

- El populismo había debilitado el liderazgo interno porque había dejado de lado el conocimiento experto por decisiones tomadas con un ingrediente participativo, pero poco técnico.⁸

La utilización del término se da por las incapacidades de las instituciones democráticas para asumir el conflicto debido a la “falta de eficacia del estado para responder a las demandas sociales”⁹, crisis de la cual aún somos testigos, y que se visibiliza en los años ochenta, noventa y hasta nuestros días. El núcleo de este asunto radica en un compromiso que quedó defraudado de parte de las democracias de los países por establecer un equilibrio entre el capitalismo y un sistema político que regulara la economía y beneficiara a la población con un alto componente de bienestar social.

Para autores como Miklos, Jiménez y Arroyo (2010), Filmus (2005), Altman y Castiglioni (2016) y García (2009), la gober-

⁸ Crazier *et al.*, 1975, como se citó en Sánchez, 1996, p. 84.

⁹ García, 2009, p. 70.

nabilidad es un problema del modelo democrático que debe ser atendido como la sustancia misma que permite la estabilidad de la democracia en la relación estado-gobierno-población. Estos autores descifran el concepto desde varias características:

- Habilidad de gobernar.
- Capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas.
- Grado en el cual un sistema político se institucionaliza.
- Capacidad de todos los actores políticos para moverse dentro de determinadas reglas de juego.
- Nuevas formas de integración y cohesión social, un nuevo orden que disminuya las desigualdades y aumente las oportunidades.
- Desarrollo de un marco democrático que suponga una amplia participación de sectores populares.
- Estado o grado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.
- Capacidad de adaptación y flexibilidad institucional con respecto al cambio del entorno.
- Mantenimiento del orden y la ley, gestión eficaz de la economía, promoción del bienestar social, control del orden político y la estabilidad institucional.
- Capacidad de conducción política de los procesos sociales.
- Relación compleja entre el gobierno y la sociedad.
- Conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio del poder político y económico en una determinada sociedad.

El tránsito de una concepción de gobierno que operaba sobre unos supuestos ideales entra en crisis y necesita de una condición que defina el ejercicio adecuado con el cual actúa ese gobierno. El conflicto es inherente a las relaciones entre personas e instituciones, por ello, la gobernabilidad es el punto de análisis con el que se cuenta para la adecuada resolución del conflicto legitimándose en esta tarea.

La autoridad y el liderazgo de quienes ejercen el gobierno se soporta sobre una gestión adecuada de los asuntos que atañen a

la sociedad. Para esta misión se tienen en cuenta no solo las necesidades y sus respuestas, sino que, la gobernabilidad también se refiere a los medios, procesos, supuestos y mecanismos mediante los cuales se interpretan los hechos y las formas como se satisfacen las necesidades, asunto que desde luego trae consigo estabilidad y equilibrio social.

V Gobernabilidad y educación

La educación, entendida como acto humanizador, es fundamental en el desarrollo de todas las dimensiones de la persona. Después de haber asumido que la educación se convirtió en un pilar fundamental de la sociedad, el estado se encargaría de proveerla, vigilarla y encausar sus fuerzas hacia los propósitos nacionales que pretende conseguir.

En este mismo sentido, podríamos decir que la relación que se establece entre educación y gobernabilidad, según Filmus consiste en “el aporte que la educación puede brindar en el marco del concepto de gobernabilidad se encuentra asociado a su función socializadora e ideológica en torno a legitimar un orden social establecido”.¹⁰ Esta afirmación permite un doble examen, por un lado, entendiendo la configuración del sistema educativo a través de la historia como un reproductor de desigualdades económicas y sociales; y por otro, desde la óptica de una educación que prepara y consolida la conformación de un estado participativo e inclusivo.

La primera observación se puede constatar fácilmente en la tensión constante que ha existido entre quienes representan el orden establecido en favor de sus intereses a costa de los que tienen que obedecer sus directrices. Sin embargo, la segunda hace de la educación si no la única entidad, una de las más preponderantes a la hora de construir la sociedad. El sentido del acto educativo en los estudiantes se despliega cuando se piensan y direccionan las posibilidades de “brindar las competencias necesarias para el

¹⁰ Filmus D. (1996) Concertación Educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (12), p. 20

ejercicio de una ciudadanía integral mediante el desarrollo del pensamiento crítico, el respeto al pluralismo y al disenso”,¹¹ con una alta dosis de formación en actitud participativa.

La gobernabilidad democrática necesita de la educación porque por medio de ella atiende a las demandas sociales de manera más pertinente y adecuada. Para esta misión debe tomarse en serio la posibilidad que existe en la consolidación de sistemas educativos eficaces por la seriedad de sus procesos formativos y, ante todo, por el ser humano integral que es capaz de insertar en la sociedad. El conocimiento no es una acumulación de contenidos, sino, “una creación colectiva que permite el desarrollo de competencias críticas, la difusión de valores democráticos y el reconocimiento de la diversidad”.¹²

Según Messina “cualquier fenómeno educativo puede ser analizado en términos de gobernabilidad”.¹³ Si asumimos esta afirmación en el planteamiento de nuestro problema como aporte a lo que nos da qué pensar, la escuela es un fenómeno educativo digno de ser considerado. Así como los hechos construidos en el transcurso de la historia merecen ser examinados, las revoluciones, las guerras, los conflictos, los descubrimientos y los avances, el análisis del fenómeno de la escuela es neurálgico en el campo educativo como ente que visualiza de manera evidente la institucionalización de la educación.

No cabe duda de que, si pudiéramos categorizar a la escuela como un fenómeno social, sería posible su análisis desde varias perspectivas. Con la necesaria toma de postura investigativa que conlleva la proposición de una tesis, nos atrevemos a decir que es el concepto de gobernabilidad el que permite estudiar a la escuela a través de sus prácticas internas de liderazgo, gestión, participación, conducción y organización. Estos ejercicios que se desarrollan en la cotidianidad de la vida escolar son los pueden

¹¹ *Ibidem*, Filmus, 1996, p.12.

¹² Rodríguez como se citó en Messina, 1996, p. 59.

¹³ Messina, G. (1996). Las conversaciones de Talca: gobernabilidad democrática y educación. *Revista iberoamericana de Educación*, (12), 45 – 77. p. 46.

llevar a entender su estado y desafíos. Las prácticas internas de gobernabilidad que operan al interior y exterior de la escuela son las que hacen repensar el tipo de respuesta que se está ofreciendo al contexto actual.

Desde sus inicios, la escuela persigue objetivos que no siempre consigue, si bien es cierto que sus ideales se dilucidan como entidad socializadora y con el compromiso de formar en conocimientos y actitudes para vivir adecuadamente, muchos de quienes pasan por sus procesos formativos no alcanzan lo que ella promete. Las causas no solo se instalan al interior de sus muros, el sistema establecido muchas veces no permite que lo aprendido en la escuela se aplique en la vida cotidiana de las personas. Es por ello que, si pudiésemos acercarnos a los modos de gestión escolar y las prácticas que se reproducen en las instituciones educativas, sería posible contrastar la validez de esas prácticas con las demandas sociales que nos aquejan. De esta forma podemos hablar con mayor claridad de una educación que favorece la gobernabilidad de los países y de las razones que causan la crisis de gobernabilidad por la que atraviesan nuestras democracias.

El estado espera que la educación y la escuela le permitan puntos de articulación con un ciudadano que sea un interlocutor válido capacitado para expresar sus necesidades y coadyuvar a solucionarlas. Los problemas de gobierno de la escuela se ubican precisamente en que la gobernabilidad de ella se ve constantemente amenazada por las dificultades y problemáticas de diversa índole de los que tienen la responsabilidad de orientarla hacia sus horizontes institucionales. De acuerdo con lo anterior, quienes se benefician del servicio educativo no logran desplegar los soportes necesarios para la constante transformación social de la que deben ser protagonistas, asunto que impacta directamente el desarrollo que propenden los pueblos en búsqueda de condiciones de justicia, inclusión e igualdad de oportunidades.

Los problemas de gobernabilidad no son los maestros ni el salario, sino cómo se conduce el conocimiento; existe una tendencia a cautelar el aparato administrativo y no el sentido de la administración; el énfasis se pone en la Tekcé (la acción sobre las acciones

para producir cosas) antes que en la Política (que es la acción sobre las acciones para producir acciones). Es importante destacar que, desde la colonia, la educación ha estado separada de un proyecto de desarrollo; consecuentemente, la educación no puede manejar la gobernabilidad. Además, el sistema educativo no sólo carece de un discurso frente al desarrollo, sino que tampoco cuenta con un sistema apropiado de comunicación interna y de sistemas de comunicación con la opinión pública.¹⁴

VI La escuela como organización

El funcionamiento de las instituciones escolares se ubica en medio de un sistema educativo. Para entender esta afirmación se puede decir que hacemos parte de un mundo interconectado que genera búsquedas y decisiones que repercuten directamente en los países. Esta interconexión mundial se enmarca bajo un modelo económico que influye de manera directa en las políticas públicas que se formulan para la educación en Colombia. A su vez, esas políticas se concretizan en leyes y generación de mecanismos y estructuras específicas que señalan un modo especial de organizar el sistema educativo en Colombia. El sistema tiene un alcance que va desde lo macro a lo micro y se particulariza en la estructura interna de cada institución, a la vez que requiere de un gobierno que ejerza gestión y control para que se realice.

En consecuencia, se puede considerar que la escuela genera un gobierno que produce unas prácticas específicas. Estas prácticas las podemos dimensionar y ubicar en algunas instancias del sistema educativo interno. En la institución escolar, el sistema opera a través de áreas de gestión. Básicamente, estas áreas son cuatro: direccionamiento, administrativa, académica y convivencia escolar. Cada una de estas funciona con procesos propios que hacen parte de un sistema orgánico al servicio de los objetivos que la institución pretende alcanzar, y gestionarlo anida prácticas concretas de gobernabilidad, por lo que es sobre estos puntos específicos que la tesis pretende validarse.

¹⁴ *Ibid*, p. 96.

Aproximarse a lo que ha significado la organización de las instituciones educativas nos lleva a pensar en los pasos dados en el tiempo para entenderlas. Por una parte, decir que los métodos de planificación, administración y gestión han permeado directamente a la institución escolar es una afirmación cierta. Sin embargo, es pertinente descubrir su causa, en qué medida se ha obedecido a modelos económicos y políticos y si estos modelos son capaces de estandarizar la educación para ponerla al servicio de un prototipo de hombre y sociedad.

Otro acercamiento posible es el hecho de entender la función que cumple el gobierno de la escuela desde algunos puntos de vista. Uno de estos es poder afirmar si en realidad la escuela ha funcionado como un ente social aparte del mundo circundante o si, por lo contrario, se inserta en el contexto mundial y local. Descubrir si esta institución se mantiene por la simple inercia que demarca el pronunciamiento del llamado derecho a la educación o realmente justifica su existencia en el tiempo presente, puede ser un descubrimiento importante que esta investigación lograría develar.

En el caso colombiano podemos marcar como hito en las últimas décadas la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación del año 1994. Se podría decir que estas legislaciones tocaron directamente la manera de organizar la gestión educativa en nuestro país. A partir de los años señalados anteriormente, se formularon decretos que reorganizaron los modelos educativos de las instituciones y toda la administración de los centros escolares, funciones directivas, horas de trabajo académico, áreas fundamentales del conocimiento, entre otros.

Estas reformas educativas que iniciaron en las décadas de los ochenta y noventa en varios países de Europa y América Latina, trajeron consigo una propuesta de descentralización en donde el Estado pasó de ser el director general de la educación en la nación, a confiar la supervivencia del movimiento educativo en las regiones y estamentos locales. Por tal motivo, se le pidió a la escuela que fuera artífice de sus fines y propósitos particulares, además de ser autogestora de los medios para alcanzar sus propios objetivos. La

concreción de esta tarea se llevó a cabo en la exigencia que la Ley 115 hace en su artículo 73:

Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un proyecto educativo institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y sistema de gestión. (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Bajo este mandato, los años siguientes de la entrada en vigencia de la Ley 115, todas las instituciones educativas se vieron en la obligación de construir su Proyecto Educativo Institucional–PEI. Este cometido se convertía en un requisito de funcionamiento, muchos centros lo hicieron a conciencia, otros contrataron asesores para diseñarlo y escribirlo, y tal vez, otros sencillamente lo presentaron como una obligación más. Sin duda que la percepción subyacente a estas disposiciones era lograr entender que cada institución educativa era única de acuerdo con el territorio en la que se encontrara ubicada. El territorio demarca unas características particulares de población, comprensión cultural y desafío contextual que implican formas distintas de pensar el acto educativo según las circunstancias en donde se encuentre ubicado.

Hablar del PEI después más de 20 años de su reglamentación con el Decreto 1860 puede ser un tema interesante. Muy seguramente, cuando se le pide hoy a una institución educativa dicho proyecto, por lo general se presenta un documento escrito de amplias proporciones sobre el que pocas veces se recurre en la vida ordinaria. En esta investigación se sabe que ya en los albores del siglo XXI y en sus años venideros, los sistemas de gestión de la calidad en la educación han ingresado para hacer parte constitutiva de muchos de los centros educativos de nuestro país, ya sean de carácter público o privado. Plantear la hipótesis de que los PEI han sido remplazados o entendidos ahora como esos sistemas de gestión de la calidad que

se certifican bajo modelos de estandarización internacionales,¹⁵ va a ser un camino interesante que se pueda recorrer en los descubrimientos que haga esta tesis.

También, hay que anotar que uno de los elementos que se quiso ampliar con la nueva legislación fue el tema de la participación. Para ello se implementó el gobierno escolar (Decreto 1860, art. 20), descolocando las rectorías como únicos entes de decisión y regulación. Se amplió el abanico de gestión *ad intra* con los consejos directivo, académico, de padres y estudiantil. En estos entes se pretende que existan representantes de todas las instancias que convergen en la comunidad educativa.

Junto a esto, las políticas públicas también han pretendido dos grandes alcances, por una parte, la cobertura para que un número cada vez mayor de niños accedan a la educación formal y, por otro, la calidad del servicio prestado en educación. En este marco se abren colegios concesionados en los que, con recursos estatales, se entrega la gestión y prestación de la educación a entidades privadas. Así mismo, el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), ha ampliado las pruebas a otros grados de la educación básica, como son las Saber tercero, quinto y noveno, además de las de grado once que ya existían. De igual forma, se creó una medida llamada índice sintético de calidad educativa (ISCE),¹⁶ que permite ubicar las instituciones educati-

¹⁵ El organismo internacional de Normalización (ISO) fue creado en 1947 y cuenta con 91 estados miembros. Dicho organismo trabaja para lograr de forma común conseguir el establecimiento del sistema de calidad. El desarrollo y diversificación de las normas ISO han sido muy importantes en diferentes ramas o familias que tratan aspectos diversos como la calidad, el medio ambiente, la seguridad, los riesgos laborales y la responsabilidad social. (ISOtools, 2015). Estas normas permearon los sistemas educativos y hoy en día las diferentes entidades del sistema educativo colombiano se están certifican bajo estos parámetros de calidad.

¹⁶ El índice sintético de calidad educativa- ISCE es la herramienta que permite evaluar de 1 a 10 el proceso educativo de los colegios, con el fin de poder determinar los planes y acciones que se deberán llevar a cabo para lograr el mejoramiento y excelencia educativa que queremos para nuestro país. Incluye cuatro componentes:

1 Progreso: ¿Cómo ha mejorado con relación al año anterior?

2 Desempeño: ¿Cómo están los resultados de las pruebas con relación al resto del país?

3 Eficiencia: ¿Cuántos estudiantes aprueban el año escolar?

4 Ambiente escolar: ¿Cómo está el ambiente en las aulas de clase? (Cortés, 2016)

vas en niveles que conllevan a análisis y decisiones de acuerdo con el rango de ubicación que obtengan según las pruebas aplicadas.

VII Contexto colombiano

La actual situación de nuestro país se enmarca bajo muchas variables, una de las más notables es el acuerdo de paz logrado con la guerrilla de las FARC-EP. El proceso de negociación con este grupo armado puso sobre la mesa temas que durante muchos años han sido álgidos en nuestro país, como el asunto de la posesión de la tierra y la participación política.

Lo interesante de nuestro momento actual es que se convierte en una oportunidad sin precedentes para replantear muchas de las dinámicas sociales, políticas y económicas que conforman nuestra nación. Es por ello que el papel de la democratización juega un rol fundamental en lo que podrá ser el futuro de nuestro país. La realidad colombiana siempre ha estado sellada por las grandes diferencias económicas que marcan la creciente desigualdad social, la concentración del capital en contados sectores, familias y grupos económicos hacen de Colombia un país profundamente desigual.

Las casusas de la violencia que nos aqueja se centran en una inconformidad de las bases por el acceso a la participación política y porque los beneficios sociales en educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar de los colombianos siempre han sido precarios. La falta de gobernabilidad del estado, la múltiple fracción de intereses y el deseo de poder han marcado décadas de una atroz violencia que deja miles de muertos y millones de desplazados en un país que con dificultades sigue intentando equilibrios que no son del todo acertados.

Boaventura de Sousa en su texto “Colombia ente la paz neoliberal y la paz democrática” (2017) señala:

El capitalismo neoliberal promovió una democracia de tan baja intensidad que hoy tiene poca fuerza para defenderse de los poderes antidemocráticos que la han venido creando. El problema es saber si para garantizar la continuidad de la acumulación del capital, ahora totalmente dominada por el capital financiero,

el capitalismo global está ante la urgencia de tener que revelar su verdadera cara, la de que es incompatible con la democracia, incluso con la de baja intensidad (p. 273).

Según el mismo autor, el proceso de paz surge en un período de crisis del neoliberalismo, para lo cual se necesita el acierto de un gobierno que sepa interpretar los verdaderos puntos que han generado y pueden seguir generando violencia. Dentro de estos se identifica el narcotráfico con todo su engranaje, desde los cultivos ilícitos hasta la producción y comercialización de estupefacientes. A ello se le suma todo el sistema violento y corrupto que lo sustenta. No menos grave es la atención que se le preste al posible proceso de paz con el ELN y los elevados niveles de corrupción. La concentración de la tierra sigue siendo una gran causa de violencia, puesto que ha generado a través de la historia inmensos niveles de desigualdad social. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011), el 77% de ella está en manos del 13% de propietarios y de estos el 3.6% tiene el 30% de propiedad sobre esos terrenos. El 70% de los alimentos del país provienen de los pequeños campesinos.

Bajo estas premisas, la relación educación, escuela y gobernabilidad tiene un inmenso compromiso que puede ser posible de capitalizar. El reconocimiento de la diferencia, la participación en todos los ámbitos sociales, la consolidación de la democracia, el protagonismo ético de los ciudadanos y todo lo que concierne a la eliminación de las condiciones que generan los altos índices de violencia en el país, deben y pueden ser el vínculo con el que se construya un nuevo territorio. Este proyecto se puede conseguir siempre y cuando exista una articulación entre “una democracia representativa y una democracia participativa [...] esta tiene que transformarse en una agenda práctica y cotidiana de las familias, los barrios, las comunidades, las organizaciones y movimientos sociales” (de Sousa, 2017, p. 278).

Las prácticas de gobernabilidad de los sistemas educativos son las mejores aliadas para reproducir en la sociedad lo que en la escuela se realiza: las rutinas de aula, los estímulos que se entregan, el tipo de evaluación que propone, los compromisos solidarios

que ejerce y la valoración del otro. Estas formas de ser y de hacer se deben vincular a la vida ordinaria como condición para validar el conocimiento que ofrece la escuela, un conocimiento realmente pertinente que consolide la ciudadanía y propenda por el cambio social.

He afirmado que Colombia puede ser el único país latinoamericano que le dé una buena noticia al mundo en la segunda década del nuevo milenio: La noticia de que es posible resolver pacíficamente los conflictos sociales y políticos, incluso los de más larga duración, y de que de tal resolución puede emerger una sociedad más justa y más democrática. Se trata al final de una apuesta cuyo desenlace está en las manos de los colombianos y de las colombianas (de Sousa, 2017, p. 296).

Reflexiones finales

En consonancia con la gobernabilidad de los sistemas educativos, el liderazgo de quien o quienes cumplen con las funciones de gobierno al interior de los sistemas es fundamental. Comprender que el direccionamiento, motivación, conocimiento y capacidad de gestión son componentes esenciales en la educación nos permite ubicar de mejor manera los actores implicados en esta indagación.

En cuanto a los actores mencionados, el servicio educativo puede prestarlo directamente el Estado en los colegios públicos o las entidades privadas. En este último conjunto de la educación privada existen colegios que se confiesan en comunión con la Iglesia Católica. Si bien es cierto que las políticas públicas no han entrado en contraposición con las instituciones de carácter religioso, a lo cual vale la pena anotar que, en varias regiones del territorio, solo la Iglesia Católica fue o es la que hace presencia educativa; también lo es que las desventajas que sufre la educación privada cada vez son más ascendentes. Específicamente, se podría señalar la dificultad a la hora de ejecutar el cobro del servicio, puesto que no se cuenta con mecanismos certeros y eficaces para captar deudas de familias que han recibido educación privada y no están dispuestas a pagarlas. De acuerdo con este contexto de políticas públicas y gestión educativa, en la realidad colombiana

es desde donde se problematiza nuestro objeto de estudio, ya que pretende dialogar sobre la incidencia de las decisiones de gobernabilidad que se toman tanto dentro como fuera de una institución educativa para evaluar cómo estas repercuten directamente en la gobernabilidad de la escuela misma.

Realizar estos análisis con un piso específico como lo son los colegios de la comunidad de Hermanos Maristas en Colombia, nos da la posibilidad de tener un lugar desde el cual tomar posturas y configurar reflexiones situadas. La presencia de la comunidad en varias regiones geográficas del país permite además de la referencia a los distintos contextos locales, la profundización en instituciones escolares que, aunque pertenecen a la misma comunidad religiosa que la regenta, cada una guarda características históricas y referentes académicos y socioeconómicos distintos.

Fuentes

- Altman, D. y Castiglioni, R. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática? *Instituto internacional de Gobernabilidad*, (No. 38), 1-4.
- Beltrán Mora, L., Bohórquez Montoya, J., Pardo Rodríguez, L., Ramírez Hernández, L., Rendón Acevedo, J. y Sanabria Landazábal, N. (2011). Territorio y desarrollo: Bases conceptuales para la gobernanza local. *Equidad y Desarrollo*, (No. 16), 9-51. <https://doi.org/10.19052/ed.134>
- Chateau, J. (2017). *Los grandes pedagogos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cortés, D. (2016). Índice Sintético de Calidad Educativa. *Colombia Aprende. La red del conocimiento*. Recuperado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/node/88175>
- De Sousa Santos, B. (2017). *Democracia y transformación social*. Bogotá: Siglo del Hombre y Siglo XXI.
- Filmus, D. (1996). Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (No. 12), 11-30.
- Filmus, D. (2005). Gobernabilidad democrática: Conceptualización. *Revista Aportes Andinos*, (No. 13), 1-44.

- Foucault, M. (2016). *Seguridad, territorio, población*. Segunda edición, quinta reimpresión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, A. (2009). Gobernabilidad democrática en América Latina. *Cuadernos de Clase*, (No. 3), 67-75.
- ISOtools. (2015). ¿Qué son las normas ISO y cuál es su finalidad? Blog de Calidad y Excelencia. Recuperado de: <https://www.isotools.org/2015/03/19/que-son-las-normas-iso-y-cual-es-su-finalidad/>
- Martínez Boom, A. (2016). Maestro, función docente y escolarización en Colombia. *Propuesta Educativa*, Vol. 25(No. 45), 34-49.
- Martínez Boom, S. (2013). Lecturas y usos de Foucault. En P. Páramo. (Comp.). *La investigación en Ciencias Sociales: discusiones epistemológicas*. (pp. 221-240). Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Martínez, J. A. (2003). *Investigación y Conocimiento: entre cualidades y cantidades*. Bogotá: CORPRODIC.
- Messina, G. (1996). Las conversaciones de Talca: gobernabilidad democrática y educación. *Revista iberoamericana de Educación*, (12), 45 - 77.
- Milkos, T., Jiménez, E. y Arroyo, M. (2010). *Prospectiva: Gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción. Gobernabilidad, transición y ruptura*. México D.F.: Editorial Limusa.
- Morin, E. (2010). ¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI. Primera edición. Madrid: Paidós.
- Noro, J.E. (2010). Origen, glorificación y crisis de la escuela moderna: de la escuela sagrada a la escuela profana. *Investigación y postgrado*, No. 25(2-3), 109-114. Recuperado el 3 de abril de 2018, de: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-00872010000200010
- Pernett, J. (2004). La Gestión educativa por procesos. Guía para su identificación e implementación. *Revista MasEducativa*, (No. 6). Recuperado de: <https://comunidad.udistrital.edu.co/jpernett/files/2011/09/La-Gesti%C3%B3n-Educativa-por-Procesos.pdf>

- Pozner, P. (s.f.). *Aprender y desaprender para enseñar en el siglo XXI y avanzar en la gobernabilidad pedagógica de nuestras escuelas*. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Recuperado de: <http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/webgrafiapostitulo/PoznerMII/POZNER%20aprender%20y%20desaprender.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. New York: UNDP.
- Puelles, M.d. y Urzúa, R. (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, (No. 12), 107-135.
- Restrepo, P. y Flórez, J. (2008). La gobernabilidad: conceptualización y una aplicación al sistema de educación básica en Colombia. *Cuadernos de Economía*, Vol. 28(No. 49), 155-182.
- Sánchez, L. (1996). Las relaciones entre gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión. *Revista Iberoamericana de Educación*, (No. 12), 79 – 103.
- Urzúa, M. d.-R. (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 107 - 135.
- Villa, F. G. (2009). *La participación democrática en la Escuela. De cómo los agentes educativos se las ingenian para gobernarse*. Bogotá: Magisterio.