

**FUNDAMENTOS
Y ESTRATEGIAS
PARA FORTALECER
LOS PROCESOS DE
DESCENTRALIZACION
EDUCATIVA**

SILVIO CARDONA GONZALEZ

UNIVERSIDAD CATOLICA DE MANIZALES

SILVIO CARDONA GONZALEZ

Lucador caldense, egresado de Escuela Normal de Ansermaldas, licenciado en Administración y Supervisión Educativa (Universidad Externado de Colombia); especialista en Gestión Pública (ESAP-Universidad de Caldas); especialista en Docencia Universitaria (Universidad Católica de Manizales); Diplomado en Cooperación Internacional (CIDE-México). Actualmente cursa Estudios de Doctorado en Educación (Universidad de Salamanca-España en convenio con la Universidad Católica de Manizales.)

Se ha desempeñado como docente y directivo de la Educación Básica, media y Normalista superior; delegado del Ministro de Educación Nacional en Caldas; tutor de la ESAP Regional-Caldas, profesor de Política y Gestión Educativa. Así mismo, director de la Licenciatura en Administración Educativa, decano de la Facultad de Educación, jefe de la oficina de Planeación y Desarrollo, vicerrector de Formación Avanzada en la Universidad Católica de Manizales. En la actualidad es el Director de la Maestría en Educación en la misma Universidad.

En el ámbito político ha sido Concejal del Municipio de Anserma-Caldas y Diputado electo a la Asamblea Departamental de Caldas.

Su área de interés académico es la Descentralización de los Sistemas Educativos, de lo cual cuenta con producción académica y publicaciones al respecto.

FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS
PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

**FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS PARA
FORTALECER LOS PROCESOS DE
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA**

SILVIO CARDONA GONZALEZ

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES



**FACULTAD DE ESTUDIOS AVANZADOS EN HUMANIDADES,
CIENCIAS SOCIALES Y EDUCACIÓN**

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

Especialización en Planeamiento Educativo

© **Copyright**

Derechos reservados. Es propiedad del Editor.
Esta publicación no puede ser reproducida en
Todo ni en parte, ni archivada o transmitida
por ningún medio electrónico, mecánico, de
grabación, de fotocopia, de microfilmación o
en otra forma, sin el previo consentimiento
del Editor.

**CENTRO EDITORIAL
UNIVERSIDAD CATOLICA DE MANIZALES**
Cra. 23 No.60-63
Manizales – Colombia
Septiembre de 1999
1ª. Edición
200 ejemplares

ISBN 958-8022-20-7

Universidad Católica de Manizales
Rectora: **Hna. Judith León Guevara**

Coordinador Institucional de Publicaciones Académicas y
Científicas de la Universidad Católica de Manizales:
Jorge Oswaldo Sánchez Buitrago

Revisión de textos
Alba Lucía Correa Mesa

Diseño y diagramación
Olga Lucía Duque Carvajal

Diseño de carátula
Carlos Hernando Angel Cuartas

IMPRESIÓN
Centro Editorial U. Católica
Manizales, 1999

**AGRADECIMIENTOS SINCEROS A LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE MANIZALES POR EL ESTÍMULO A LA
PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y CIENTÍFICA DE SUS
FUNCIONARIOS Y DOCENTES**

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	6
INTRODUCCION	10
CAPITULO I	
Algunos Fundamentos de la Descentralización Educativa.	16
1. Diversidad conceptual	17
2. Tipos de descentralización	22
3. Categorías de análisis para abordar el estudio de la descentralización educativa.	29
4. Modalidades de descentralización de la Educación	33
5. Perspectiva formal de la descentralización	35
6. La descentralización un fenómeno complejo	37
7. Descentralización, globalización y gestión del desarrollo regional.	38
8. Modernización de la educación	39
9. Modos de gestión del sistema educativo	54
10. Administrar o gerenciar el Sistema Educativo?	64
CAPITULO II	
Estrategias para fortalecer los Procesos de Descentralización de la Educación.	73
1. Estudio de la Descentralización Educativa en el Departamento de Caldas y Políticas de Desarrollo.	74
- La gestión administrativa descentralizada de la Educación.	78
- Categorías de Análisis	88
- La gestión curricular descentralizada	101
- Líneas de Políticas de descentralización curricular para el departamento de Caldas.	114
- La gestión financiera descentralizada de la educación	117
- Líneas de Políticas y estrategias de descentralización financiera para el departamento de Caldas.	124

2. La Gestión Administrativa Descentralizada de la Educación con Enfoque de Calidad Total.	125
- Resultados del estudio	135
- Bases para una propuesta alternativa	141
APÉNDICE 1	152
APÉNDICE 2	156
Bibliografía de referencia	164

PRESENTACION

La madurez académica, expresión de poco uso por el temor que genera en los usuarios la autoaplicación de clasificaciones de las cuales se puede salir mal librado, se puede emplear sin osadías en este caso ya que la obra del Magíster Silvio Cardona González es producto intelectual de alto nivel. Son años de trabajo disciplinario y continuidad en línea de búsqueda, los que han permitido la construcción de un texto con fundamento científico y aporte a la discusión regional, nacional e internacional.

Hablar de descentralización de la educación en el parafraseo repetitivo por habilidad en el manejo de resonancias, puede resultar fácil; pero abordar la temática en calidad de problemática a la cual sugerir nuevas pistas de solución y manejo es complejo y exigente, mucho más si se trata de pensar en la persona, su autonomía, su libertad.

Como lo afirma el autor, la descentralización de la educación tiene diversas connotaciones: En sentido estricto y desde una racionalidad funcionalista, se puede considerar como un proceso formal de delegación, devolución, desconcentración de funciones o de privatización que hace el nivel central del Estado a los niveles regional, local, institucional y comunal en la búsqueda incesante de la eficiencia administrativa.

En sentido amplio y desde una racionalidad crítica la descentralización es en sí misma un proceso educativo, basado en la dialéctica, que atribuye el cambio social a las permanentes fuerzas de inspiración democrática, con el propósito de alcanzar niveles significativos de autonomía y libertad del hombre. Esta pretensión es compleja si se tiene en cuenta que en las obras de los fenomenólogos contemporáneos, la palabra "libertad" se emplea con significaciones que parecen completamente distintas. Sin embargo, una inspección más próxima revela una dialéctica interna en estas mismas significaciones diferentes, que se evocan y complementan entre sí, guardando coherencia intrínseca.

Quienquiera que dé un significado real a la palabra "libertad", la emplea para expresar negativamente una cierta ausencia de necesidad y positivamente, una cierta autonomía. Este uso del término indica de inmediato que el hombre se distingue de una mera cosa; es, ante todo, un sujeto humano, con posibilidad de autodeterminación.

El hombre por ser persona humana tiene "libertad constitutivamente"; esta es una condición ontológica de su ser. No obstante, para ser libre hay que desarrollar esa libertad que está en capacidad, como posibilidad que le permite actuar, proyectarse, y llegar a ser. Alcanzar la libertad es realizar el propio yo, siendo realmente lo que se es, conforme a su esencia. El verdadero ejercicio de la libertad en forma espontánea, desarrolla la personalidad de manera total e integral mediante la expresión activa de las potencialidades. Gracias al ejercicio de la propia y libre voluntad de manera transparente, la persona muestra en cada acto de su ser y de su actuar que va alcanzando una integración fundamental entre naturaleza y razón.

De aquí, que podemos definir la libertad como capacidad que tiene la persona humana, para aceptar su propia finalidad, escogiendo los medios, a través de sus decisiones, que le conduzcan a la plenitud de su realización personal y comunitaria. La libertad y la autonomía, entonces, se confunden y forman un solo ámbito en la persona humana y cumplen una misma función para quien lo sabe llevar a la práctica.

Yo diría en consecuencia, que la descentralización de la educación, desde una racionalidad crítica, se constituye en estrategia por excelencia para hacer vida la libertad y la autonomía.

Además de estos desafíos por discutir, la obra del Mgr. Silvio Cardona González, desarrolla otra dimensión, la de asumir la descentralización como un proceso de decisión política de los Estados Modernos para resolver los problemas educativos. Por eso es que las propuestas de gestión del sistema educativo se fundamentan en lógicas políticas a menudo divergentes de los organismos internacionales, los gobiernos, la sociedad civil, las ONGs, la empresa privada, los partidos y movimientos políticos y los grupos de presión, entre otros actores que se desenvuelven en forma dialéctica en el contexto de las fuerzas que caracterizan a la sociedad y al Estado.

Su santidad Juan Pablo II en su Encíclica: "Sollicitudo Rei Socialis, No.35", dice: "Las decisiones que aceleran o frenan el Desarrollo de los Pueblos, son ciertamente de carácter político. Y para superar los mecanismos perversos... y sustituirlos con otros nuevos, más justos y conforme al Bien común de la humanidad, es necesario una voluntad política eficaz".

Si la descentralización de la educación obedece en alto grado a decisiones políticas, es necesario un Compromiso Político que debe orientarse a la búsqueda del desarrollo auténtico del hombre y de la sociedad. La acción política tiene hoy particular importancia en la academia de nuestra Universidad porque ésta es un llamado a tomar al hombre en su totalidad, a atender en forma simultánea las necesidades de la persona; cuando se atiende o soluciona una dificultad o necesidad humana, se da un paso en el desarrollo y progreso personal del individuo y con él en el de la comunidad.

La obra de Silvio Cardona González, Director de la Maestría en Educación de nuestra Universidad Católica de Manizales, se constituye en un aporte valioso para la gerencia moderna del Sistema Educativo, en sus diferentes niveles de gestión: Ministerio de Educación Nacional, Gobernaciones, Secretarías Departamentales y Municipales de Educación, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, Facultades de Educación, Escuelas Normales Superiores y en general para académicos, investigadores, directivos y docentes interesados y comprometidos con el desarrollo educativo de nuestro país y de la región.

Los estudiosos de esta temática encontrarán aquí avances teóricos que hoy caracterizan las nuevas facetas de la modernización de los Sistemas Educativos, orientaciones de política, en las dimensiones administrativas, curricular y económica de la educación y estrategias de acción y otros caminos alternativos para favorecer los procesos de construcción de la gestión educativa contemporánea.

Solo reconocimientos ameritan el autor y el equipo de colaboradores que en calidad de investigadores, coinvestigadores, asistentes o estudiantes hicieron posible esta Obra, que tuvo su desenvolvimiento inicial en el Programa de Especialización en Planeamiento Educativo y se consolidó de manera exitosa en los procesos académicos de la Maestría en Educación de nuestra Universidad, programa hoy

reconocido oficialmente por el Estado Colombiano para la formación de investigadores en educación en momentos cruciales que vive la sociedad.

Hna. Judith León Guevara O.P.
Rectora Universidad Católica de Manizales

INTRODUCCION

En las vísperas del tercer milenio la humanidad se encuentra en la encrucijada de nuevos cambios; asumidos éstos como las complejidades necesarias al producirse las crisis de épocas, de donde se deducen con alguna insistencia, a manera de complacencia, preocupación o reto, los cambios sociales, políticos; económicos, religiosos, tecnológicos, educativos, de Estado, en contextos culturales dominantes o marginales.

El mundo está experimentando transformaciones fundamentales que se están desarrollando a tasas de cambio de velocidad inédita. Los movimientos de cambio recorren aspectos centrales de las sociedades contemporáneas, llegan hasta sus estructuras más profundas y transforman la vida cotidiana de millones y millones de persona. El ritmo de cambio es de tal aceleración que no deja mayores posibilidades de "metabolización" con las consiguientes dificultades de fondo en la readaptación de percepciones, pautas culturales, imágenes de la realidad e ideologías. En pocos días se ha transformado el escenario político universal.

Asistimos a una época de cambios en la naturaleza y alcance de la gestión pública de los sistemas educativos en Colombia, América Latina y el Caribe, y el mundo. Hoy hablamos con mayor naturalidad de conceptos que expresan una mayor relación entre el Estado y la sociedad civil.

Los cambios fundamentales que está experimentando el mundo, al ampliar los sistemas democráticos y los sistema de mercado, exige que se eleve categóricamente la capacidad de gobernar. Esto es posible en alto grado con los procesos de descentralización.

En este contexto la descentralización de la educación tiene su cometido: Fortalecer la capacidad institucional de la sociedad civil y de la comunidad educativa para lograr fines del Estado Moderno, contribuir a la formación del nuevo ciudadano, hacer vida la autonomía local y asegurar desde la formación la noción y estructura de la gobernabilidad.

Este cometido, sumado a otras reflexiones académicas y sistemáticas sobre la Descentralización de la Educación han llevado a comprometerme con una obra, que sin pretender ser inédita, si logra niveles de apropiación conceptual y crítica, esbozos teóricos, estudio, búsqueda, investigación de campo y atrevimiento al proponer formas de acción para el fortalecimiento del sistema educativo, como rector del desarrollo de nuestro país.

En tal sentido, desde el punto de vista de su estructura formal, el texto desarrolla dos capítulos: "Algunos Fundamentos de la Descentralización Educativa" y "Estrategias para fortalecer los procesos de Descentralización Educativa".

El primero, tiene como propósito fundamental, proporcionar al lector una serie de referentes de tipo teórico y práctico para inferir la diversidad conceptual que le asiste a una política de Estado tan compleja como es la Descentralización.

Me atrevo a aseverar que cada uno de estos referentes sería materia de desarrollo particular, amplio y profundo, para lo cual invito al lector interesado académicamente por el tema, a lanzarse... o continuar...

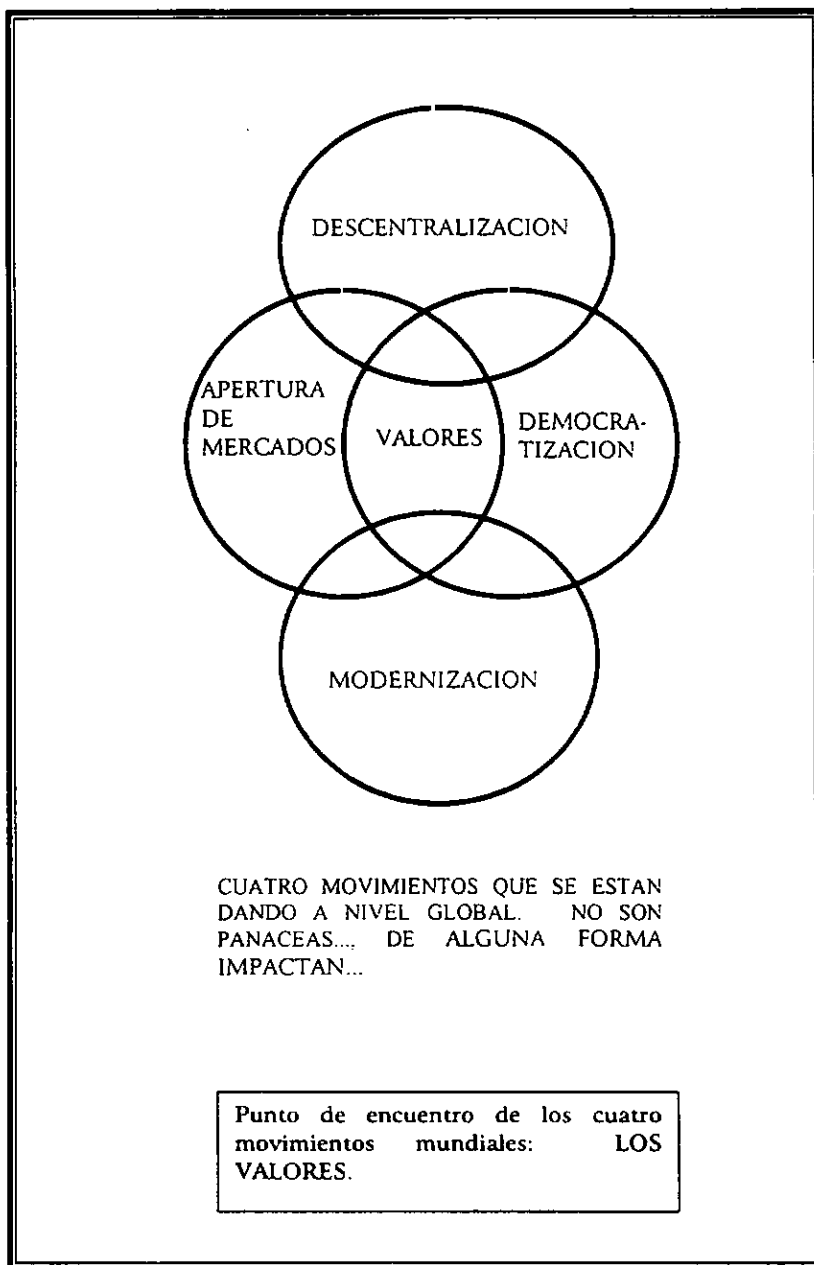
El segundo capítulo, relacionado con Estrategias para fortalecer los procesos de "Descentralización Educativa", sencillamente recoge, con fines de socialización, dos experiencias de estudio e investigación de campo realizadas por un equipo de docentes y estudiantes de los Postgrados en Educación que desarrolla la Universidad Católica de Manizales.

Finaliza con un listado de referencias bibliográficas que apoyan los procesos de nuevas búsquedas y complementaciones.

Se ha procurado que los textos sean cortos, algunos con ejemplificaciones, otros, con ilustraciones, pues se prefirió en la concepción y diseño de esta obra una forma didáctica que lograra llegar a variadas audiencias.

Mi compromiso social y académico: seguir incursionando desde la investigación y el estudio al más alto nivel en este tema, de gran relevancia para el desarrollo de los sistemas educativos de mi país y de la región.

Los esquemas siguientes invitan a apreciar las diferentes dimensiones bajo los que se puede abordar el tema de la descentralización:



Desde los valores corporativos de la Universidad Católica de Manizales se nos presentan opciones de respuesta: (Ver apéndice 1).



LA VERDAD

LA CONFIANZA

LOS IDEALES

LA JUSTICIA

LA ESPERANZA

LA VOCACION POR LA PAZ

PUNTOS DE PARTIDA PARA LA REFLEXION

¿Es la Descentralización una estrategia de Estado que desarrolla valores?

?

¿Cómo actúan los "valores" en el mercado educativo?; en la modernización del sistema educativo?

?

¿Qué valores desarrolla en la sociedad la Democratización del sistema educativo?

?

¿Por qué modernizar los sistemas educativos en función de valores, tecnología y descentralización?

?

CAPITULO I

ALGUNOS FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

ALGUNOS FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

El término “Fundamentos”, dada su complejidad, tiene variedad de connotaciones. Para el propósito que asiste al autor de esta obra, los fundamentos se refieren al conjunto de preocupaciones de tipo conceptual, teórico, metodológico y práctico que demanda un tema de tanta prioridad hoy en las agendas del mundo, del Estado, de la educación, de la sociedad civil y de las instituciones educativas, como es la descentralización.

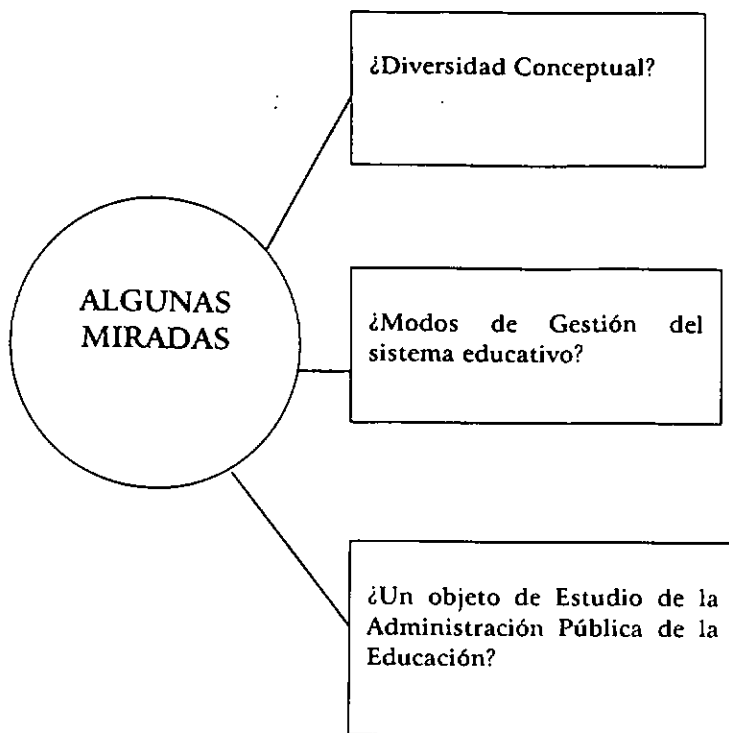
Estas preocupaciones son académicas y exigen abstracciones conceptuales y organizaciones metodológicas, criterios y decisión en la presentación de los textos o del discurso.

Los “Fundamentos” también están definidos por el conjunto de principios, propósitos, pilares, teorías, enfoques..., que de manera intencionada le dan sentido o significado a un texto o contexto.

La literatura sobre descentralización es abundante y corre de manera fluida por las autopistas de Internet, centros de documentación y bibliotecas, pero no por eso, desde el punto de vista de la reflexión, la investigación o el avance en el conocimiento, deja de ser esquivo frente a nuevas consideraciones académicas.

En el siguiente gráfico, los “fundamentos” aparecen como temas que se presentan a manera de cuestionamientos para significar que son puntos de partida que orientan el estudio. En ningún momento son textos acabados.

Ubiquémonos en el propósito académico que nos asiste: La Descentralización de la Educación, desde algunos referentes de fundamentación.



1. DIVERSIDAD.CONCEPTUAL

El término "Descentralización de la Educación" se ha convertido en un problema de orden conceptual y práctico, al existir una utilización generalizada del término, en los sectores políticos, de gobierno, de los actores sociales, de la academia universitaria, de los organismos no gubernamentales, de los planificadores y ejecutores de política educativa.

Para cada uno existe un concepto que puede variar dependiendo, desde su propia lógica racional, intencionalidad o posición desde donde se mire el proceso. (Problema epistemológico).

Esta situación pluralista, por demás significativa para un académico o investigador, que encuentra terreno propicio para avanzar en el conocimiento de la descentralización, como objeto de estudio, genera expectativas falsas, distorsionadas, utopías e inconformidades que

propician en el Estado y en la sociedad la aparición de grupos de poder y presión para mantener vigentes sus objetivos estratégicos que se reflejan en la aparición de resistencias.

Las manifestaciones conceptuales van desde las más ortodoxas, en la que es imposible la descentralización educativa en un país con las características políticas como el nuestro, hasta las más liberales, en las que la descentralización es la estrategia más viable para avanzar hacia la constitución de un sistema federal o autónomo.

He aquí algunos referentes de la práctica social y de la teoría:

- Recorriendo los municipios del Departamento de Caldas (Colombia), se pudo constatar la diversidad conceptual y práctica de la descentralización, una vez se produjeron los acontecimientos de la Ley 29 de 1989 (Por la cual se delegó a los Alcaldes la facultad de nombrar, remover... el personal docente y administrativo de la educación), la Ley 60 de 1993 (distribución de competencias y recursos) y la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación):
- La asignación de recursos, la distribución de competencias y la coordinación administrativa con los niveles departamental y nacional, sumadas a la incapacidad económica y fiscal de los municipios, son las preocupaciones más significativas de sus gentes.
- La descentralización de la educación es una estrategia formal del Estado que les devuelve a las regiones y localidades la función de administrar los recursos económicos destinados a la educación.
- Es imposible la descentralización en un país de tradición centralista. El nivel central solo entrega algunas funciones, pero direcciona todo el sistema cohartando la autonomía regional y local.
- La descentralización de la educación desarrolla autonomía local.
- La descentralización se confunde con la desconcentración y la delegación de funciones.
- Descentralizar es descargar al Ministerio de Educación Nacional de exageradas funciones para que los departamentos las asuman con sus propios recursos.

Algunos de los encuentros regionales y nacionales como espacios académicos para avanzar en la construcción de políticas y estrategias para fortalecer los procesos de descentralización de la educación, se preocuparon por ahondar conceptualmente las diversas alternativas de la Descentralización Administrativa y Curricular, pero en forma tímida, la Descentralización Fiscal.

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República avanzan en el desarrollo de los Artículos de la Constitución de 1991, que se refieren a la descentralización de la educación como estrategia legítima para desarrollar este servicio público con función social.

Los académicos en las universidades han privilegiado el abordaje de la descentralización como objeto de estudio; a través de procesos investigativos están generando teoría en líneas de desarrollo humano, social, local, regional, etc., mediados por paradigmas crítico-sociales.

Las fuerzas vivas de la comunidad, el movimiento pedagógico colombiano liderado por los CEID (Centro Nacional y Regional de Estudios e Investigaciones Docentes) y los sectores sociales, políticos y económicos, también han logrado hacer construcciones alrededor del tema. Si se hiciera una revisión juiciosa de ellas, fácilmente se identificarían tendencias y posiciones, seguramente con alto grado de diversidad conceptual, ideológica o política.

La Unesco, al respecto, dice que la Educación desempeña un papel central en el progreso individual, social y económico. En consecuencia, todos los países otorgan una gran importancia a la política educacional cuando se diseñan sus planes para acelerar el desarrollo. El libro: "Invertir en el Futuro: Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo" de Jacques Hallack, Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (París, 1990), presenta precisiones conceptuales y prácticas para definir las prioridades educacionales en países en desarrollo. Por supuesto, agrega el autor, no se pueden prescribir soluciones estándares o uniformes para todos los países. De sus escritos se deduce el énfasis en los sistemas de planificación y administración de la educación con enfoque descentralista.

"Descentralizar es educar para la toma de decisiones. Los sistemas educativos tienen el reto de sobrepasar los muros escolares para convertirse en los motores de la organización y el desarrollo de la

comunidad. La descentralización no se puede reducir a una forma mecánica de distribución de funciones y recursos a las localidades. Es, ante todo, un proceso educativo y educador en el cual los actores básicos de la educación van, gradualmente, tomando en sus manos la dirección de sus asuntos como comunidades en un contexto regional y nacional". He aquí otro abordaje conceptual de la descentralización y por eso se le ha titulado: Un Reto llamado Descentralización (Ministerio de Educación Nacional. De Puertas para Adentro).

Pues bien, sería dispendioso seguir relacionando situaciones y posiciones en donde se logran identificar problemas de orden conceptual y práctico del término descentralización de la educación. Esto no es malo, pero para incursionar en una cultura de la descentralización como estrategia de desarrollo es necesario, al menos, establecer unos conceptos básicos que nos permitan avanzar hacia la consolidación de un sistema educativo descentralizado en Colombia.

Se considera que es imposible un consenso al respecto, por lo que estas líneas solo constituyen un aporte a la discusión y/o apropiación de conocimiento.

Ricardo Hevia Rivas¹ dice que "los procesos de Descentralización responden, más que a una mera decisión técnica, a una estrategia primordialmente política para resolver los problemas educativos, por eso es por lo que las propuestas se fundamentan en lógicas políticas a menudo divergentes".

Cada gobierno le imprime a la gestión un modelo de desarrollo económico y social y todos los esfuerzos de la política se encaminan a mantener las estrategias necesarias que hagan posible la realización del Estado en un momento histórico.

Sumado a las lógicas políticas divergentes, viene el pluralismo ideológico que se funda en la aceptación expresa de niveles de desarrollo distintos entre los conocimientos, al igual que se revelan intereses orientadores en las formas de ver la descentralización como factor de desarrollo. Es decir, se genera una dialéctica desde su descripción hasta la comprensión, explicación y transformación de conceptos a condición de

¹ Investigador Chileno. En: Políticas de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. OREALC-UNESCO/94

mantener una coherencia interna en todo el esfuerzo de la política del Estado y externa con la naturaleza del objeto de estudio abordado.

Tanto la lógica política divergente como el pluralismo ideológico llevan a definir la descentralización a partir de enfoques o paradigmas funcionalistas o crítico-sociales.

Si la descentralización de la educación es una estrategia política para desarrollar el modelo neoliberal que posibilite la racionalización de los recursos, la privatización y/o la municipalización entre otros, se daría el equilibrio interno de las fuerzas que operan al interior de la sociedad y se ubicaría este comportamiento en una perspectiva funcionalista. En esta dimensión, el gobierno puso en marcha un proceso de Modernización de la Economía, que no es otra cosa que una apertura gradual que tiene como objetivo fundamental alcanzar mayores niveles de productividad y eficiencia del aparato productivo, de forma tal que se genere una mayor competencia interna y externa.

La apertura de mercados encierra un conjunto de criterios y tendencias que contrastan con las políticas proteccionistas con las que se acostumbró a vivir el país por largos años. Lo cierto es que en la actualidad, Colombia está realizando un viraje muy importante en su modelo de desarrollo. La modernización del sistema educativo, a través de la descentralización, es una estrategia que contribuye al desarrollo de este modelo.

Si por el contrario, la descentralización de la educación es una estrategia política para promover el cambio social, la autonomía regional y la participación ciudadana en las decisiones de su propio desarrollo, se estaría apuntando en una perspectiva crítico-social.

Cuando se dice que la descentralización es un proceso educativo o un proceso pedagógico, es porque ésta se constituye en sí misma en un factor de desarrollo humano, social, político, económico y cultural de los pueblos. He aquí un enfoque crítico-social que se construye en forma dialéctica.

Desde los objetivos declarados por los países de América Latina y el Caribe que han emprendido procesos de descentralización educacional, se deduce que ésta es una estrategia de Estado que pretende:

- Mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sector educativo, dado el crecimiento en la cobertura en las últimas décadas y la crisis económica de los países que hace difícil seguir manteniendo, desde los gobiernos centrales, tasas altas de inversión en educación.
- Incorporar los actores sociales en los procesos decisionales. En este sentido la descentralización es una estrategia política que contribuye a la democratización del sistema educativo y, por ende, a la sociedad.
- Fortalecer la capacidad institucional de los municipios y regiones para la gestión autónoma del desarrollo.

2. TIPOS DE DESCENTRALIZACION

- Dennis Rondinelli (1984), distingue cuatro tipos de descentralización, veámoslas con apropiación de situaciones para Colombia:

DESCONCENTRACION

“Delegación de responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales”

En el sistema educativo colombiano se logran identificar acontecimientos de desconcentración administrativa:

Funcionamiento a nivel departamental de los FER (Fondos Educativos Regionales), CEP (Centros Experimentales Pilotos), Oficinas de Escalafón. En este caso se delegaron responsabilidades en los departamentos en cuanto a: administración de recursos económicos, capacitación docente, gestión de procesos pedagógicos y curriculares y aspectos jurídicos relacionados con administración de personal docente. Este asunto es de competencia para la gestión de la educación básica y media.

Funcionamiento, a nivel departamental, de establecimientos públicos del orden nacional para la gestión del sector educativo: ICETEX (Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior), el ICCE (Instituto de Construcción Escolar, que luego fue suprimido en virtud de las políticas de modernización del Estado).

DEVOLUCION

“Reconocimiento de responsabilidades a organizaciones y entidades territoriales que inicialmente cumplían funciones de gestión administrativa y que son controladas por el gobierno central”.

En Colombia ha operado la Devolución a municipios y departamentos:

La administración del personal docente y administrativo nacional y nacionalizado: nombramiento, remoción y traslados a nivel municipal y departamental.

Construcción, dotación y mantenimiento de las plantas escolares.

La inspección y vigilancia de la educación en cabeza de gobernadores y alcaldes.

La orientación, desarrollo y evaluación curricular.

Facultades para crear, sancionar, asesorar y orientar los centros educativos.

En una y otra forma de devolución, ésta se ha movido entre el municipio y el departamento. El nivel central se reserva el derecho de instancia final de decisión. (Asunto de política educativa).

DELEGACION

“Transferencia de responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática del Estado y que son solo indirectamente controladas por el gobierno central”.

Podría mencionarse en el país el caso de las Entidades Descentralizadas Nacionales, así:

Sociedades de economía mixta: creadas por acta de constitución; su capital puede considerarse como público y privado.

Los actos son de Derecho Privado, salvo las excepciones que se señalan de Derecho Público. Los asuntos para resolver son de competencia de sus estatutos y operan generalmente a través de una Junta Directiva.

Empresas Comerciales y/o Industriales del Estado: creadas por la Ley o el Gobierno. El capital es de origen estatal.

En ambos casos pueden asumir responsabilidades por delegación, con control indirecto de los Ministerios.

PRIVATIZACION

“Las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas”.

Puede ser el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que se constituyen como personas jurídicas, autónomas, sin ánimo de lucro.

Se da también en los centros de educación de carácter privado, que cumplen una función pública de carácter social.

El Estado le transfiere al sector privado lo que le es atractivo a éste y puede asegurar eficiencia en la prestación de servicios.

Gustavo Penagos (1994)² asume la descentralización independientemente de procesos de centralización, desconcentración y delegación (caso contrario de lo que propone Rondinelli) y adiciona otras como la regionalización, la participación, la subrogación y la suplencia. He aquí otra evidencia, para seguir hablando de diversidad conceptual.

Pero, lo significativo que se rescata de su discurso académico para categorizar o tipologizar la descentralización es el tema de la “competencia en derecho administrativo, pues en el fondo las diversas figuras jurídicas que se proponen son el resultado de la distribución o no de la competencia, entre los diversos entes u órganos del Estado.

En los países en donde predomina la centralización, como sistema de organización administrativa, la capacidad de decisión de los demás órganos del Estado es mínima, diferente en los sistemas teóricamente descentralizados, en los cuales predomina la autonomía administrativa y económica, así como la personalidad jurídica independiente del Estado.

En consecuencia, cualquiera que sea la figura jurídica adoptada en la organización administrativa del sistema educativo (delegación, desconcentración, etc.), se requiere de una ley que le atribuya el ejercicio de la “competencia” a órganos administrativos de la misma jerarquía o de otros niveles de gestión del Estado.

Cuando, en virtud de la ley 60 de 1993, se dictan las normas orgánicas sobre distribución de competencias en educación” a los departamentos y municipios, es porque a este asunto le subyacen los ordenamientos constitucionales, expresos en los Artículos 151 y 288 de la Constitución Política...(servicios y competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la nación).

A los municipios, en virtud de la ley 60 de 1993, les corresponde, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios

² Profesor titular de Derecho Administrativo en Colombia. Se retoman dos de sus obras: Descentralización Administrativa y Entidades Descentralizadas para hacer las inferencias de tipo teórico sobre Descentralización Educativa.

directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales. Por tal razón administran los servicios educativos, financian las inversiones, ejercen la inspección y vigilancia, promueven y fomentan la participación de las entidades privadas, comunitarias...

Siguiendo al profesor Gustavo Penagos y al decir del profesor Escola en: Compendio de Derecho Administrativo, "la competencia es considerada como un elemento esencial del acto administrativo y constituye un principio que tiende a determinar, articular y limitar la función administrativa de los órganos de la administración y de las entidades públicas en general". De este concepto se puede inferir que la competencia reposa en una idea de la actuación en la administración educativa, sobre la base de una adecuada y justa distribución de las funciones y de las tareas entre los distintos órganos así como en una razonable garantía de los derechos individuales, que es el resultado de haberse precisado normativamente los poderes y atribuciones de tales órganos, todo lo cual tiende a alcanzar y facilitar el cumplimiento de los fines públicos del Estado: en última instancia, del bien común.

Continúa diciendo el profesor Escola, en la obra referida: "En forma concreta, la competencia puede ser definida como el conjunto de poderes, atribuciones y facultades que son legalmente atribuidas a un órgano público estatal, para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas".

Casos concretos de "competencias" delegadas o desconcentradas en el sistema educativo colombiano son, entre otros, los siguientes:

- La prestación del servicio educativo a cargo de las instituciones públicas y privadas.
- La participación de la comunidad educativa en la dirección de los establecimientos educativos.
- Las funciones asignadas por la ley al Ministerio de Educación Nacional: de política y planeación, de inspección y vigilancia, de administración y normativas.
- Las funciones asignadas a las secretarías departamentales, distritales y municipales de educación.

- La composición y funciones de las Juntas de Educación a nivel nacional, departamental y municipal.

Y así sucesivamente se podrían enumerar otros casos concretos que nos dicen de su naturaleza, a partir de la “competencia”, asumida para el cumplimiento de un servicio público.

3. CATEGORIAS DE ANALISIS PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA DESCENTRALIZACION.

Con fines didácticos, el estudio de la descentralización de la educación se puede abordar desde las siguientes categorías de análisis:

Dominios de Acción

- Administrativo
- Pedagógico y Curricular
- Económico-financiero

El dominio de acción administrativa privilegia la planificación y la gestión por parte de las instancias y actores comprometidos en los diferentes niveles de la administración educativa: central, regional, departamental, distrital, local e institucional.

Este dominio de acción privilegia las figuras jurídicas de reorganización administrativa del Estado, como son: delegación, devolución, desconcentración, etc., (temas que se desarrollaron anteriormente).

En el sistema educativo colombiano encontramos las siguientes instancias administrativas y de gestión pública.

- **A nivel central:** Congreso, Gobierno Nacional (incluye también el nivel nacional del sector público administrativo de la educación, constituido por el Ministerio de Educación Nacional y sus organismos adscritos y vinculados y Junta Nacional de Educación.
- **A nivel de las entidades territoriales:** asambleas departamentales, Gobierno Departamental y Municipal (incluye también el sector educativo departamental y municipal centralizado

y descentralizado, generalmente organizado a través de secretarías departamentales y municipales de educación, Direcciones de Núcleo de Desarrollo Educativo Junta Departamental y Municipal de Educación.

Estas instancias sumadas a otras de la administración pública como el Departamento Nacional de Planeación y sus órganos adscritos, desarrollan acciones administrativas de carácter descentralizado.

En las oficinas o unidades de planeación regional, departamental, distrital o municipal; en los consejos territoriales de planeación, en los establecimientos públicos del orden nacional de carácter descentralizados también se hace vida el dominio de acción administrativa de la descentralización.

Es necesario, entonces, estudiar la estructura administrativa y orgánica de la administración pública para comprender la dinámica de funcionamiento administrativo y de gestión educativa descentralizada.

- **A nivel institucional:** se cuenta con los gobiernos escolares (Rector, Consejo Directivo y Consejo Académico), los sistemas de planeación, a través del Proyecto Educativo Institucional, los sistemas de gestión administrativa de carácter participativo y los sistemas de control y evaluación de la gestión, entre otros.

Ricardo Hevia Rivas (1994) comenta que uno de los objetivos claves de las políticas de descentralización es acercar la administración del sistema a los ciudadanos para romper con ello el relativo aislamiento de la institución educativa en relación a su entorno, mejorar la eficacia y modernizar la gestión del sistema.

En este dominio de acciones, uno de los problemas cruciales es el de la participación de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos escolares: directivos, profesores, padres de familia y organizaciones vivas de la comunidad.

Chile, Perú y Brasil son países que han avanzado en el tema de la participación en los procesos de gestión institucional, sobre todo, por el papel protagónico que han jugado los profesores a través de las organizaciones sindicales.

Con relación al dominio de acción pedagógica y curricular la competencia está en función de la adecuación, problematización y pertinencia curricular en los diferentes niveles de la administración educativa: central, regional, departamental, distrital, local e institucional.

Este dominio de acción privilegia la figura jurídica de reorganización administrativa del Estado, ya enunciada, e intenta romper la hegemonía del currículo tradicional, que por ser tan homogéneo, no rescata la riqueza de las culturas locales, lo que determina un empobrecimiento en el aprendizaje escolar.

El exagerado centralismo atenta contra la pertinencia y la eficacia de los aprendizajes escolares.

En el sistema educativo colombiano encontramos las siguientes expresiones de este dominio de acción.

- A nivel central la formulación de la política educativa, lineamientos, orientaciones y mínimos curriculares a través de los logros de aprendizaje.
- Competencias pedagógicas y curriculares de las entidades territoriales, a través de las secretarías departamentales, distritales y municipales de educación, las juntas de educación, sobre todo, en la línea de asesoría curricular, control y evaluación curricular, apoyo a las innovaciones pedagógicas y curriculares.
- Competencias institucionales respecto a gestión curricular, iluminadas por los enfoques y modelos pedagógicos y curriculares privilegiados en el Proyecto Educativo Institucional. Su acción académica tiene sentido en la figura de la autonomía escolar y la participación de la comunidad educativa.

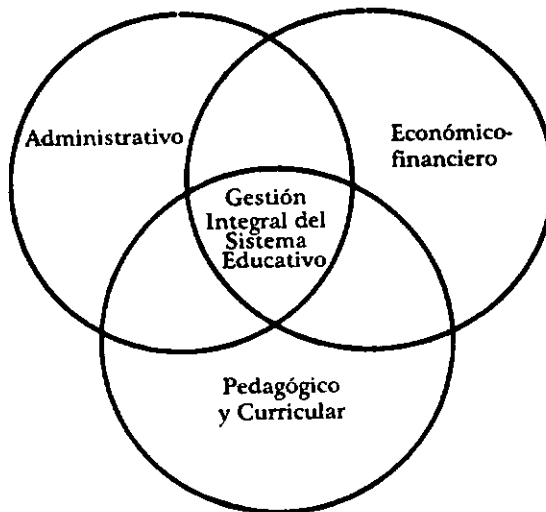
Este dominio de acción de la descentralización se desarrolla a través de la investigación y la innovación como fuentes de búsqueda de las nuevas estrategias y procesos de cambio en educación.

Finalmente, el dominio de acción de la descentralización económico-financiera se interesa por desarrollar las fuentes y mecanismos de financiamiento de la educación en todos los niveles de la administración educativa: central, regional, departamental, distrital, municipal e institucional.

Ejemplos de este dominio de acción se encuentran en la distribución de los recursos financieros estatales, del situado fiscal, y demás recursos públicos nacionales dispuestos por la ley, el aporte de los departamentos, distritos y municipios, según lo dispuesto en la ley de Distribución de Competencias y Recursos, los fondos de servicios docentes, sumado a las iniciativas institucionales de generar otras fuentes alternativas de recursos de gestión para financiar la educación.

En América Latina se están desarrollando experiencias sobre un sistema de financiamiento y de transferencia de recursos a las escuelas mediante la figura de compensación de desigualdades regionales y locales. Las políticas compensatorias de discriminación positiva deben ir más allá de la sola distribución de recursos y alcanzar también los aspectos técnico-pedagógicos del sistema.

En síntesis: lo administrativo, lo pedagógico y curricular y lo económico-financiero son tres dominios de acción de la descentralización educativa que se encuentran en la gestión integral del sistema educativo y que se constituyen en fuentes inagotables para el desarrollo educativo regional, local e institucional.



Cada uno de estos Dominios de Acción se convierte en objeto de estudio y de investigación, dada su naturaleza y complejidad en sus estructuras conceptuales y lógicas metodológicas para abordarlo.

4. MODALIDADES DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

- Nuclearización
- Municipalización
- Regionalización

La nuclearización, modalidad alternativa de gestión educativa que privilegia la base social y comunitaria. Si bien esta modalidad de descentralización nace como una de las estrategias más apropiadas para organizar el sistema educativo que atendía las necesidades, especialmente de los sectores campesinos, hoy se reconoce como el motor que promueve la organización y participación comunitaria y su integración al desarrollo local (Cárdenas, 1978).

Recordemos que la experiencia de nuclearización tiene su origen en el altiplano andino a comienzos de la década del 30, entre educadores bolivianos, peruanos y ecuatorianos.

A fines de los 70 y comienzos de los 80, la nuclearización se desarrolla con algunas variaciones en Panamá, Guatemala, Colombia, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador.

En Colombia ha ido evolucionando esta modalidad de descentralización hasta convertirse en una estrategia de administración educativa de largo alcance a través del núcleo como proyecto educativo y cultural que se desenvuelve en los contextos de la investigación, el currículo, la pedagogía y la participación comunitaria, entre otros. Hoy continúa su reconocimiento por la Ley General de Educación.

Sobre municipalización algunos autores (entre otros, Cariola: 1980; Hevia: 1982, Quezada: 1981) han hecho estudios y avanzan con aportes teóricos al respecto.

Un ámbito de esta modalidad es el traspaso de los establecimientos educacionales que hace el nivel central al nivel local, justificado en el principio de subsidiariedad del Estado que el neoliberalismo preconiza.

La municipalización requirió de importantes reformas complementarias, como la reforma de los municipios.

En Colombia se hizo un esfuerzo de municipalización de la educación, mediante el cual el Ministerio entregó los docentes a los municipios para su administración. La administración pasó a ser municipal, pero la responsabilidad del gasto quedó en cabeza de la nación. En este sentido el alcalde quedó facultado para hacer nombramientos de personal.

En este mismo contexto, la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura física escolar pasó a ser responsabilidad de los municipios.

Al promulgarse la Ley 60 de 1993, sobre distribución de competencias y recursos, entran nuevas consideraciones sobre la administración de personal a cargo de los departamentos y los municipios de más de 100.000 habitantes que logren certificarse. Chile y Brasil han vivido experiencias significativas al respecto.

La municipalización de la educación tiene sentido en la dimensión local. El espacio local es el escenario socioespacial en el que se anuda el conjunto de relaciones sociales que constituyen la vida cotidiana de los sujetos.

La regionalización surge como un instrumento tecnocrático de planificación nacional que compromete todas las instituciones del Estado.

La regionalización pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado.

Desde épocas inmemoriales se ha hablado de la región como entidad que debe tener atributos propios de entes descentralizados. La región en Colombia puede constituir entidad territorial (C.N.).

La región, observa el profesor José R. Dromi, "como unidad o nivel de organización institucional, es un espacio cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia, en un destino común que propende a su integración y desarrollo".

Técnicamente, el ámbito regional presenta varios aspectos para el análisis político, institucional, económico, administrativo y educativo, sin perjuicios de que se consideren otros niveles extrajurídicos.

Costa Rica tiene buenas experiencias sobre regionalización educacional, concebidas como cambio integral en el sistema educativo y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa. De este modo, la regionalización educativa se inserta en el contexto de desarrollo global regionalizado, identificando claramente su rol y contribución al desarrollo en el criterio de la región, tanto en los aspectos educativo, cultural, sociopolítico y económico como en el efecto que estos aspectos tienen en el desarrollo educativo (OEA: 1982).

*Cada país privilegia una modalidad
alternativa de descentralización educativa:*

¿Nuclearización?

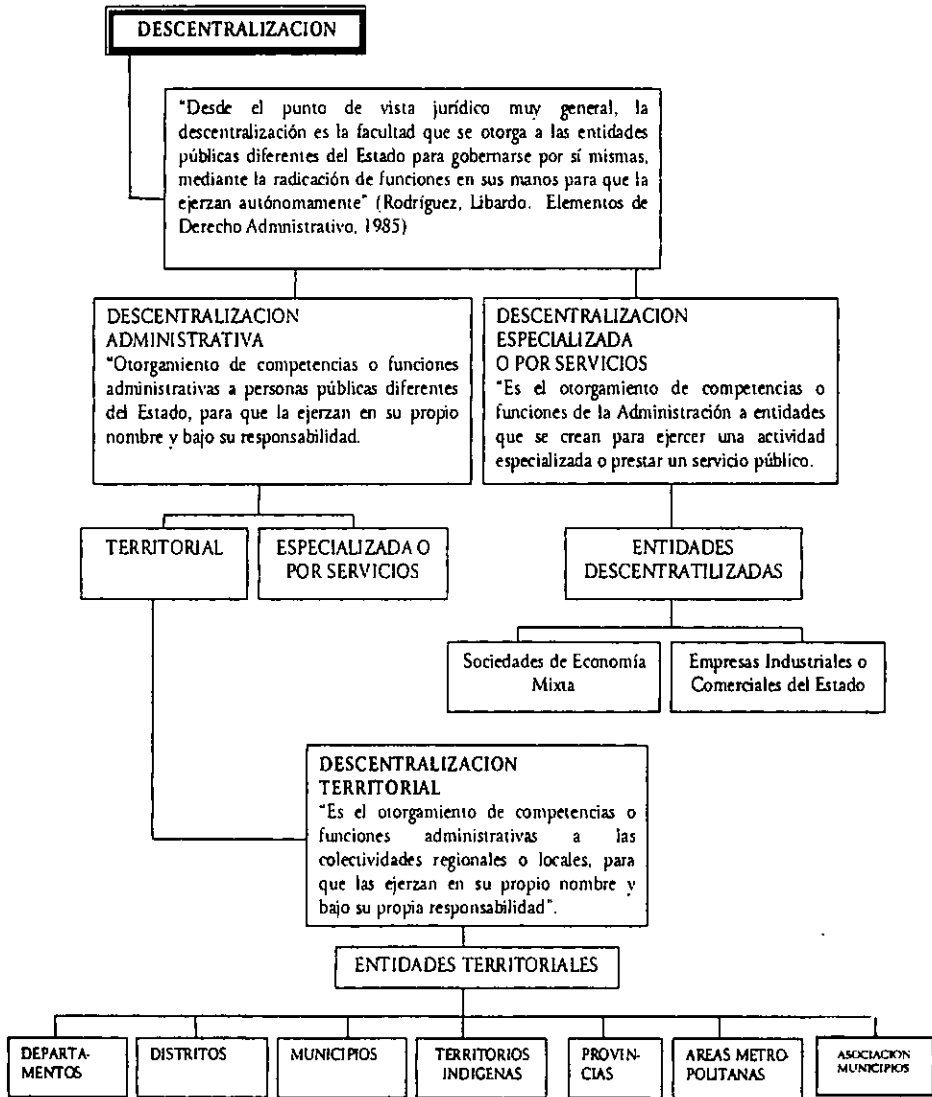
¿Municipalización?

¿Regionalización?

5. PERSPECTIVA FORMAL DE LA DESCENTRALIZACION

Desde una perspectiva formal, como asunto que ha desarrollado el Derecho Administrativo, la descentralización tiene sus entramados conceptuales.

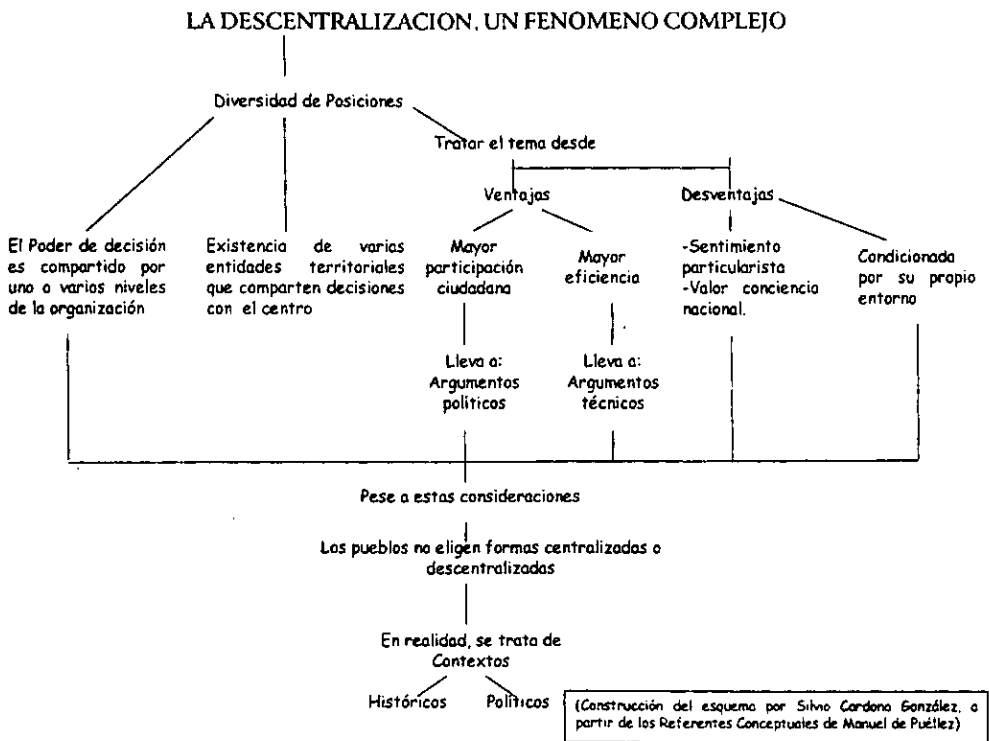
En esta perspectiva formal, la organización y gestión descentralizadas del sistema educativo actúan en íntima relación con el aparato estatal. Su desarrollo es nominal y burocrático.



6. LA DESCENTRALIZACION, UN FENOMENO COMPLEJO

La complejidad de la descentralización educativa, como objeto de estudio, ya se ha venido abordando en este texto, desde la diversidad conceptual que la asiste.

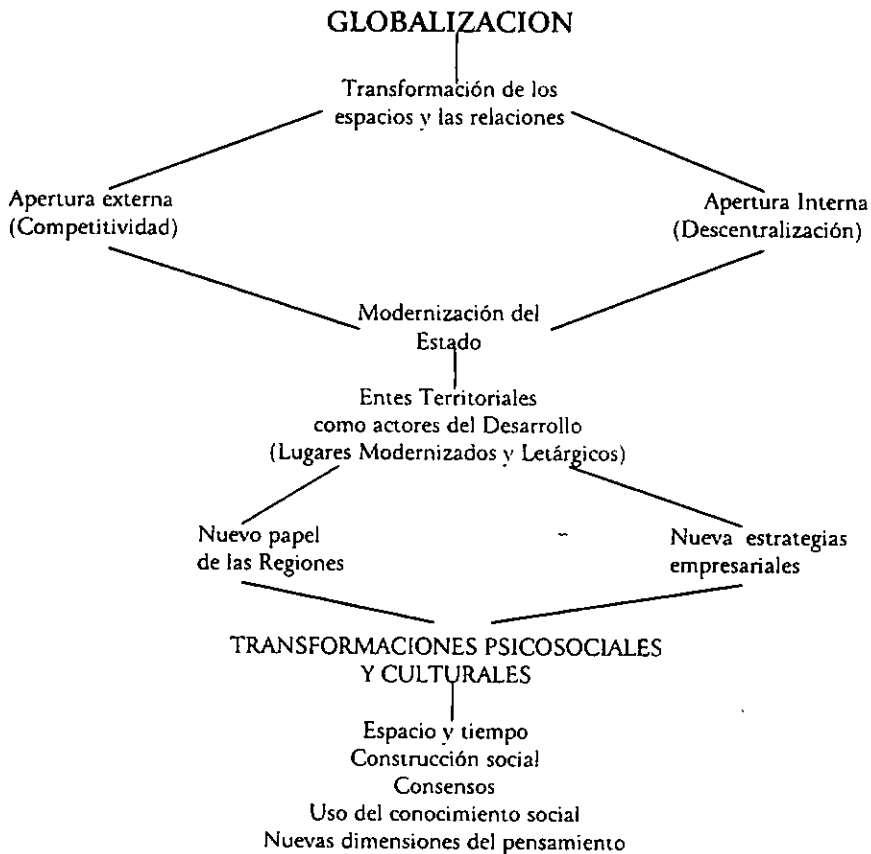
Veamos un esquema que ilustra la cuestión, a partir de los planteamientos de Manuel de Puélliez Benítez³, investigador español.



³ OEI. Revista Iberoamericana de Educación. No. 3/93, páginas 13 y 17.

7. DESCENTRALIZACION, GLOBALIZACION Y GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL.

Ahora bien, el avance conceptual que sobre Globalización y Gestión del Desarrollo Regional vienen desarrollando investigadores latinoamericanos⁴, también nos permite inferir algunas nuevas consideraciones conceptuales sobre el tema.



⁴ BOISER, Sergio y otros. Globalización y Gestión del Desarrollo Regional. Ed. UniValle/96 p. 18

El esquema recoge diferentes perspectivas latinoamericanas acerca de cómo la globalización conduce a un reordenamiento de las prioridades del desarrollo de las regiones. Y, a la vez, destacar como ello implica construir una nueva visión del desarrollo que haga posible nuevas modalidades de políticas acercando el Estado al mundo empresarial y al mundo laboral en torno a proyectos comunes que les permitan afrontar los desafíos que impone la primera revolución global.

El propósito es, entonces, divulgar los nuevos contenidos temáticos inherentes a la Gestión del Desarrollo Regional en sociedades abiertas y descentralizadas. Y, su utilidad, familiarizar a los actores con las nuevas tendencias que contextualizan la orientación de las políticas públicas sobre el desarrollo territorial en América Latina: en este contexto, la descentralización de la educación tiene su cometido.

8. MODERNIZACION DE LA EDUCACION

“Los cambios vertiginosos de la humanidad en todos los órdenes, exigen de las instituciones en general, y de las educativas, en particular, un desarrollo organizacional potenciado desde una posición proactiva, que desde una visión de futuro, se anticipen a los desafíos que han de venir: la renovación, el cambio, la innovación y el espíritu creativo definen la naturaleza básica del criterio de modernización”. (PEI – Universidad Católica de Manizales).

El fenómeno de la “Modernización” resiste multiplicidad de análisis. Para el interés que nos asiste, este fenómeno se debate en grandes hechos legitimadores de la historia, la sociedad y el Estado: la modernidad (en su dimensión: premodernidad y postmodernidad).

“Vivimos en un periodo especial. Vivimos en una época moderna y todos, de alguna manera, estamos familiarizados con ello. Manejamos con facilidad los conceptos relativos a la modernidad; así, podemos referirnos con bastante seguridad acerca de objetos, de comportamientos o procesos y decir “eso es arte moderno”, “tú eres una persona muy moderna” o “esa es educación moderna”

Juan Casassus⁵

⁵ Especialista regional en planificación y gestión de la educación, OREALC-Chile. Modernidad Educativa y Modernización educativa / 96.

No es nuestro propósito desarrollar el tema de la modernidad en su doble dimensión. Ilustres hombres de ciencia ya lo han hecho: Jeanniere, Alvin Toffler, Lyotard, Vattimo, Baudrillard, Habermas, Lipovetsky, Derrida y otros que han sabido poner de manifiesto la profunda crisis en que la Modernidad ha sumido nuestra sociedad.

¿Cómo se relacionan los términos “Modernidad” y “Modernización”?

La “Modernización”, asumida como estrategia de cambio y transformación, ha tenido presencia significativa en los diferentes momentos de evolución de la sociedad moderna. Jeanniere A., en su obra “Qu’est-ce la modernité? “, señala cuatro revoluciones modernas que no se dieron simultáneamente: la revolución científico-técnica, la industrial, la cultural y la democrática.

Alvin Toffler, en su obra: “La Tercera Ola”, considera la Modernidad como una etapa que duró dos o tres siglos, según los países y llega hasta mediados del siglo XX. Es la era racional, científica, industrial y urbana.

El debate de la modernidad es principalmente una discusión de orden cultural, en el cual predomina la preocupación por el problema de la estética y la filosofía. Sus temas son el arte y su crítica, el progreso y las creencias alrededor del mismo, la racionalidad del conocimiento como forma de aprehender el mundo.

En este referente de pensamiento universal, los términos “modernidad” y “modernización” están hoy generalizados y se presentan como conceptos provistos de una idea de universalidad. Juan Casassus, con sus reflexiones sobre el tema, nos pone frente a situaciones concretas para inferir las múltiples relaciones que tienen estos dos términos, argumentando de entrada que éstos no son conceptos que se encuentran en las culturas originales autóctonas de América latina o en aquellas tradicionales de los países africanos, árabes u orientales.

Veamos otros referentes:

- En la tradición Weberiana, la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y cultural. La modernización es la aparición del proceso de racionalización y de complejidad de las sociedades mediante nuevas estructuras sociales con un alto grado de diferenciación y donde pierden fuerza las principales

tradiciones de integración (Montero Cecilia: Modernización v/s Democratización, Flacso, Chile/89).

- El proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental en el funcionamiento de las sociedades que aspiran a transformarse en sociedades modernas.
- La Modernización se inicia privilegiando los aspectos económicos y administrativos en el funcionamiento de las sociedades. Avanza vinculada a los procesos de desarrollo de la post-guerra. En este contexto, la modernización se percibe como una serie de distintas etapas que conducen a la modernidad, la cual se encuentra ejemplificada por los Estados Unidos y su modelo de desarrollo.
- El debate de la modernidad, es principalmente, una discusión de orden cultural, en el cual predomina la preocupación por el problema de la estética y la filosofía. Sus temas son el arte y la crítica, el progreso y las creencias alrededor del mismo, la racionalidad sustantiva. Su universo es la epistemología, el contenido con las formas de comprender.
- La aspiración a la modernidad y los procesos de modernización aparecen como conceptos simbólicos que tienden a reemplazar al discurso del desarrollo y el de la revolución social, en su papel de ideas orientadoras del quehacer del Estado y de la sociedad civil en la perspectiva de la transformación de las sociedades.
- Hoy, la modernización se considera un proceso cuya intención principal es la de transformación global de las sociedades, tanto en sus dimensiones económicas, técnica, sociales y culturales.
- ¿Qué es la modernidad?
- ¿Qué es la modernización?
- ¿Cuál es la relevancia para la educación?
- ¿Cuáles son sus contenidos actuales?
- ¿Cómo afectan estas ideas la evolución de los sistemas educativos?

Acerca de la Modernización del Estado podemos preguntarnos ¿Por qué un acercamiento rápido a este tema?.

Porque el sistema educativo es parte constitutiva del Estado y de esta manera podemos comprenderlo, en medio de las complejidades

históricas y las variantes políticas de las últimas cuatro décadas e inferir cómo se ha venido acomodando, redefiniendo, ajustando o generando otros modos de contribución y respuestas a las exigencias del momento histórico de la sociedad, es decir, se está modernizando.

A su vez, el tema sirve de fundamento teórico y conceptual para profundizar en los fundamentos y estrategias de la Modernización del sistema educativo.

Para nadie es extraño reconocer el papel decisivo que ha tenido el sistema educativo en los procesos de transformación de la sociedad y del Estado modernos.

A continuación se presenta un listado de problemas que es necesario resolver vía investigación:

- * Poner en la mira un problema metodológico y epistemológico, previo a los sustantivos: el de las insuficiencias pronunciadas que en estos planos presenta el actual tipo de debate sobre Reforma del Estado.
- * Identificación de problemas claves que compongan una agenda para la construcción del Estado "necesario" y pertinente: Rediseño.
- * Posibilidad de implementar en el rediseño el tema del management.
- * Discutir una estrategia de cambio de las situaciones deseables.
- * Insuficiencias empíricas.
- * Tendencias a la agregación.
- * Falta de perspectiva histórica.
- * Ausencia de análisis comparados.
- * Utilización de categorías ambiguas.

Modernización del Estado significa transformación en un Estado inteligente, que tenga la certeza de cuáles deben ser sus prioridades, dónde debe y puede estar, qué debe o no hacer, en qué áreas debe invertir mayores o menores recursos. Para esto se requiere:

- Cambio de actitud del ciudadano.
- Reformas estructurales.
- Capacitación de los funcionarios públicos.
- Formación de los Gobernantes (Escuela de Alto Gobierno).
- Investigación e innovación en gestión pública.

Por razones e intereses de diversa índole, durante muchos años los Estados de América Latina habían adoptado un modelo cerrado, proteccionista, intervencionista y centralista.

Dicho modelo hizo crisis y mostró profundas limitaciones de carácter político, económico y social, trayendo como consecuencias la fuga de gobernabilidad.

Al interior del sistema educativo también se ha desarrollado una obra: Enriquecer el debate y entendimiento sobre cómo mejorar la acción del Estado, ofreciendo diferentes instrumentos y perspectivas analíticas.

Veamos algunas precisiones conceptuales sobre Modernización del Estado.

Hernando Roa Suárez⁶ al respecto, dice: "Pensando en la modernización del Estado, la podemos concebir como un proceso político-social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico dirigido a la actualización y fortalecimiento del papel del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de la regionalización, la descentralización, la planificación y la democratización.

Nourse, Hugh (1969) afirma que la regionalización está íntimamente vinculada con la ubicación espacial del ordenamiento del orden social. Por ello, la regionalización de la planificación debe servir para alcanzar los beneficios del desarrollo y fortalecer la democracia de participación. Esto es posible, gracias a unas estrategias de gestión por parte de los actores regionales que en la iniciativa de favorecer el desarrollo regional toman las decisiones autónomas pertinentes.

Los Consejos Regionales de Política Económica y Social "CORPES", son prueba fehaciente de ello.

La descentralización, como ya lo hemos referenciado, se debate en la diversidad conceptual, pero finalmente, busca la redistribución del poder en los diferentes niveles territoriales de la nación. Redistribución que ha sido planteada en las dimensiones administrativa y fiscal, como lo continúa afirmando en sus textos el doctor Hernando Roa S., Director Nacional de la ESAP.

⁶ La ESAP y la Modernización del Estado. Comentarios Preliminares, febrero/97.

La planificación, como vector de desarrollo de la modernización, se concibe como herramienta indispensable para la racionalización de la gestión e inversión públicas. En Colombia, la planeación encuentra su génesis en la década del 50 por orientación de misiones extranjeras, continúa su desenvolvimiento con los planes de gobierno y, hoy, gracias al reconocimiento de La Constitución de 1991, la planeación es un sistema, eje facilitador de los procesos de eficiencia, eficacia y equidad del país, las regiones y las localidades.

En relación a la democratización, bien es sabido, es una consecuencia de los últimos acontecimientos políticos del mundo, que al término de la guerra fría, los fenómenos de Europa del Este y la caída del muro de Berlín, entre otros, los Estados y la sociedad se modernizan en procura de un avance en valores de tolerancia y convivencia para la construcción del nuevo ciudadano y, por ende, de una nueva cultura política.

Todas las acciones del Estado y de los Gobiernos que contribuyan a la racionalización de los recursos, la efectividad en los procesos de gestión y dirección, la eficacia en la prestación de los servicios públicos como la educación, son hoy manifestaciones de la modernización del Estado. Por eso se habla de modernización administrativa, de modernización institucional, de modernización sectorial, de modernización de la salud, de modernización de la educación, etc.

Preguntémonos: ¿Por qué modernizar los Sistemas Educativos?

Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. La Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, afirmó su convicción respecto a la función esencial de la educación en el desarrollo continuo de las personas y las sociedades, no como un remedio milagroso de un mundo que ha llegado a la realización de sus ideales, sino como una vía, ciertamente entre otras, pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso y más genuino.

Sobre el tema de la modernización, la Unesco⁷ se ha pronunciado en los siguientes términos:

⁷ UNESCO. La Educación encierra un Tesoro. Jacques Delors/96

El último cuarto de siglo ha estado marcado por notables descubrimientos y progresos científicos, muchos países han salido del subdesarrollo y el nivel de vida ha continuado su progresión con ritmos muy diferentes según los países. Y, sin embargo, un sentimiento de desencanto parece dominar y contrasta con las esperanzas nacidas inmediatamente desde el término de la guerra fría.

He aquí un listado de hechos significativos:

- Desilusiones del progreso en el plano económico y social.
- Aumento del desempleo y de los fenómenos de exclusión en los países son prueba de ello y el mantenimiento de las desigualdades de desarrollo en el mundo lo confirma.
- Amenazas que pesan sobre el medio ambiente, pero todavía no se ha dotado de los medios para remediar esa situación, a pesar de muchas reuniones internacionales, como la de Río.

A este fin conviene afrontar con decisión las principales tensiones que, sin ser nuevas, están en el centro de la problemática del siglo XXI.

- La tensión entre lo mundial y lo local: convertirse poco a poco en ciudadano del mundo, sin perder sus raíces y participando activamente en la vida de la nación y las comunidades de base.
- La tensión entre lo universal y lo singular.
- La tensión entre tradición y modernidad pertenece a la misma problemática: adaptarse sin negarse a sí mismo, edificar su autonomía en dialéctica con la libertad y la evolución de los demás, dominar el progreso científico.
- La tensión entre el largo plazo y el corto plazo; predominio de lo efímero y de la instantaneidad.
- La tensión entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades.
- La tensión entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano.

- La tensión entre lo espiritual y lo material. El mundo, frecuentemente sin sentirlo o sin expresarlo, tiene sed de ideal y de valores morales.

Nuestros contemporáneos experimentan una sensación de vértigo al verse ante el dilema de la mundialización. La educación debe afrontar este problema porque se sitúa, más que nunca, en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial, en el núcleo del desarrollo de la persona y de las comunidades.

Algunos Horizontes:

- De la comunidad de base a la sociedad mundial.
- De la cohesión social a la participación democrática.
- Del crecimiento económico al desarrollo humano.

Los Principios:

- Los cuatro pilares de la educación:
Aprender a conocer
Aprender a hacer
Aprender a vivir juntos, aprender a vivir con los demás.
Aprender a ser
- La educación a lo largo de la vida.

Algunas Orientaciones:

- De la educación básica a la Universidad
- El personal docente en busca de nuevas perspectivas
- El papel del político: tomar decisiones en educación
- La cooperación internacional: educar a la aldea planetaria.

Pregunta:

¿Cómo podrían los sistemas educativos no sentirse aludidos por los grandes desafíos y contribuir a un mundo mejor, a un desarrollo humano sostenible, al entendimiento mutuo entre los pueblos, a una renovación de la democracia efectivamente vivida?

Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe⁸ hicieron, en 1979, un llamado para mejorar la educación de la población en todos los niveles, especialmente a la que recibían los grupos más vulnerables de la región. Su previsión permitió realizar estudios y experiencias en la década del 80 que ahora facilitan preparar respuestas pertinentes y oportunas a los requerimientos del proceso de desarrollo político, económico, tecnológico, social y cultural.

Existe un consenso social en considerar que la educación -como síntesis de saber, ser, hacer y convivir- es clave para aprovechar las oportunidades que se abren con el nuevo milenio. Este consenso se logra en un momento en que América Latina y el Caribe han decidido, casi sin excepciones, avanzar en la larga marcha hacia la democracia, el desarrollo, la equidad y la paz.

A comienzos de 1990 surgió una nueva visión de la educación que proponía estimular la ciudadanía y la competitividad mediante: el acceso a los códigos de modernidad en términos de los conocimientos y habilidades requeridos para participar con efectividad en la vida pública; la capacidad de perseverar en el derecho a desafiar afirmaciones sin fundamentos; la capacidad de escuchar y presentar organizadamente los propios argumentos pero nunca con violencia o con el empleo de la fuerza bruta y a llevar a cabo un esfuerzo permanente por obtener consensos.

Tendencias de cambio político, económico, social y cultural que demandan una mejor educación:

- El control del poder político es materia de preocupación pública. La región terminó con los regímenes de facto que imperaron en los 80 y, en la actualidad, prevalece y se consolida la democracia. No obstante, hay un creciente cuestionamiento a los grupos de poder y a los partidos políticos.
- El aprovechamiento económico de los recursos que ha impulsado el nuevo modelo de desarrollo económico ha ayudado a varios países de la región a experimentar un rápido crecimiento económico, pero no ha mejorado la equidad.

⁸ A través del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. 6ª. Conferencia. Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo/96.

- El rol del Estado está cambiando con rapidez en la región. Mientras el Estado reduce su rol de ejecutor o productor económico, el modelo económico genera presiones para que el Estado sea capaz de garantizar condiciones de real equidad.
- Desigual distribución del ingreso y la acentuación de la pobreza a niveles alarmantes, ocurre a pesar de la drástica reducción del crecimiento de la población.
- Nuevos problemas sociales de salud y formación plantean enormes desafíos a los gobiernos de la región que busca los medios para enfrentarlos a través de modalidades de educación formal y no formal.
- La organización y el rol de la familia han cambiado drásticamente en la medida en que se ha reducido notablemente su tamaño y que existe un número considerable de hogares con un solo padre.
- La capacidad moral de hacer justicia requiere de mayor educación para la paz, la tolerancia, el trabajo cooperativo y la comprensión en ambientes multiculturales. Junto a los numerosos esfuerzos por ofrecer justicia a los desplazados, refugiados, grupos postergados y diversas minorías, a los niños maltratados, a las mujeres de América Latina y a los jóvenes del Caribe, existen indicios de una creciente intolerancia, violencia doméstica y social y xenofobia.

Desafíos para los Sistemas Educativos de la Región son:

- * Generar apoyo para un aprendizaje personalizado y grupal que solucione las verdaderas causas de la baja calidad de la educación.
- * Avanzar en la equidad de la educación como un requisito para el desarrollo y la paz.
- * Modernizar la gestión y rediseñar las modalidades descentralizadas.
- * Capacitar al maestro en servicio para que su rol profesional sea estimular el aprendizaje personalizado y grupal.
- * Mejorar la admisión, formación inicial y los criterios para contratar maestros.

- * Educar para el desarrollo y la paz: próximo paso.

Para el efecto, la modernización del sistema educativo es una experiencia necesaria de la reforma de los Estados, desafíos de ambiciosas proporciones en el contexto de los países latinoamericanos y caribeños, que buscan movilizar las fuerzas de la sociedad a través de grandes cambios en los órdenes político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno: descentralizado, regionalizado, planificado y democrático.

Es el reto de la modernidad y la transición hacia la postmodernidad que se hacen imperativos en los tiempos que corren, tiempos de crisis y de recomposición, de dificultades que encierran, a la vez, la posibilidad de enfrentar las exigencias del III milenio.

La modernización del sistema educativo no se agota en la innovación pedagógica o la racionalización administrativa del sector, sino que debe integrarse a una estrategia en la cual confluyan las políticas sociales, económicas y culturales del Estado. Desde esta perspectiva la acción educativa se convierte en parte constitutiva esencial del conjunto de políticas sociales del Estado.

En Colombia se han definido Estrategias de Desarrollo para fortalecer los procesos de Modernización de la Educación en los términos de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y el Plan Decenal de Educación. He aquí una relación de estrategias al respecto.

- Mejorar la Capacidad de gestión
- Promover las alianzas estratégicas entre instituciones educativas y demás sectores de la vida local, regional, nacional o internacional
- Generar mecanismos de asignación de recursos
- Fortalecer las Comunidades Educativas
- Promover una Cultura de la Participación
- Consolidar Grupos de Investigación e Innovaciones Educativas
- Fortalecer los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental, Municipal, PEI
- Fortalecer los Procesos de Autoevaluación Institucional
- Fortalecer los Procesos de Acreditación
- Fortalecer los Sistemas de Información en Educación
- Fortalecer los Sistemas tecnológicos Multimedia y Redes.

Ahora bien, en el contexto de los procesos de modernización del Estado y, por ende, de los Sistemas Educativos, en América Latina y el Caribe se están generando reformas, como respuesta a los desafíos de las nuevas Constituciones Nacionales. Los cuadros siguientes muestran un resumen comparativo de las reformas educativas que se están produciendo en América Latina. Finalmente se presenta un gráfico que ilustra acerca de las dimensiones en que puede moverse el estudio de la descentralización educativa.

REFORMA EDUCATIVA EN AMERICA LATINA
Cuadro Resumen Comparativo 1997
 (Tomado de: Revista Cultura, CONACED)

PAIS	LEY-AÑO	VALORES-EJES	ENFOQUE EDUCATIVO	CURRÍCULO
Argentina	1993 Ley 24 de 1995 I.E.F.	Educación Integral- Calidad-Equidad-Servicio Comunitario	Técnico-Humanístico	Nacional-Flexible
Bolivia	Ley 1565 de 1944 Ley de Reforma Educativa	Educación Integral-Socialización-Nacionalismo-Participación-Calidad-Equidad	Técnico y Humanístico	Nacional-básico Superior
Brasil	1996 Ley 9394	Participación, Pluralismo, Tolerancia, Educación Integral	Técnico-Humanístico	Dirigida por el Estado pero Flexible
Colombia	Ley 115 de 1994 Ley General	Educación Integral Permanente Participación, calidad, valores Humanos.	Tecnicista-Humanístico-Constructivista	Nacional Básico Flexible por Establecimientos educativos
Costa Rica	En proyecto	Educ.Integral valores espirituales éticos y cívicos	Constructivista y técnico	Nacional-básico
Chile	Ley Orgánica Constitucional de enseñanza No. 18962 de 1990	Educ.progreso permanente. Es un derecho Educativo integral -libertad de enseñanza	Humanista neoliberal	Dirigida por el Estado, pero flexible
Ecuador	Reforma 1996	Educación Integral valores como ejes transversales	Técnico humanístico	Líneas generales del Estado, pero flexible

FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS
PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

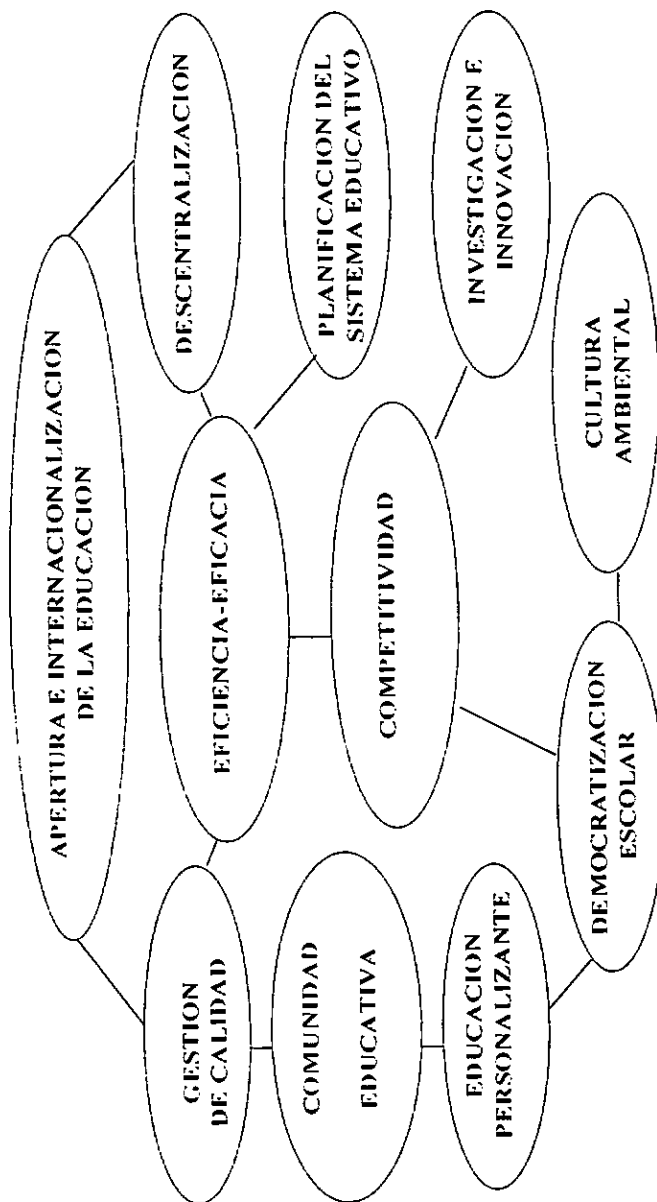
PAIS	LEY-AÑO	VALORES-EJES	ENFOQUE EDUCATIVO	CURRICULO
El Salvador	1996 - Ley General de Educación	Educación Integral Formación permanente de Educadores Mejora movilidad de docentes Descentralización	Tecnicista-con elementos humanistas y constructivistas	Impuestos por el Estado pero flexible y abierto a mejoras, reajuste en el horario y pragmático
Guatemala	Firma acuerdo de paz Dic-29 1996	Educación Integral	Humanístico y técnico	Planes de estudios estatales
Haití	Ley Orgánica 1979	Nacionalismo-comunidad-desarrollo-económico y social	Humanístico	Nacional
Honduras	Ley Orgánica y Estatuto del docente 1997	Nacionalismo moralista	Humanístico neoliberal-técnico	Nacional
México	Nacionalismo- 1993 Ley General de Educación	Centralismo-democracia-como sistema de vida formación integral	Centralista-cierto sentido social	Estatal
Nicaragua	1990 No ha sido renovada está en estudio	Calidad educativa competencia a cobertura cívico democráticos	Humanístico-liberal-constructivista	Nacional básico (mínimo-común)
Panamá	Ley 34 de 1995 Orgánica y Ley 29 de 1997	Productividad competitividad equidad, calidad	Técnico y constructivista	Nacional-básico flexible
Paraguay	Decreto Ley 7815 de 1990	Pluralismo, familia	Humanístico-técnico	Nacional básico

FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS
PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

PAIS	LEY-AÑO	VALORES-EJES	ENFOQUE EDUCATIVO	CURRICULO
Perú	1992, cambio curricular	Autoestima productividad identidad personal y cultural conciencia democrática y ciudadana, cultura creadora y productiva	Humanístico- neoliberal- constructivista	Abierto y flexible, clases, proyectos talleres clubes
Puerto Rico	Ley de 1992, desarrollo de las escuelas	Éticos y ciudadanos	Humanístico y religioso	Académico y técnico
República Dominicana	Ley reglamentaria de 1997	Pluralismo- valores cristianos, participación formación integral	Humanista- constructivista	Nacional- flexible
Uruguay	No hay Ley general; desconcentración	Equidad- calidad-gestión- cobertura y alimentación- socialización	Técnico según el mercado laboral constructivista	Rígido nacional
Venezuela	Ley Orgánica de Educación, 1980	Valores en general Educación integral	Técnico- constructivista	Nacional obligatoria flexible a la religión

(Ver apéndice 2)

DIMENSIONES DE LA MODERNIZACION EDUCATIVA



9. MODOS DE GESTION DEL SISTEMA EDUCATIVO

A manera de "Bases para un Modelo Teórico", los modos de gestión del sistema educativo se pueden abordar desde diversas perspectivas académicas. Para ello, me permito desarrollar algunos "supuestos teóricos", que a manera de puntos de partida, posibiliten el debate para avanzar en el conocimiento.

Primer supuesto

El sistema educativo es un subsistema de la Administración Pública y como tal su gestión se orienta por los principios generales de la organización burocrática del Estado.

La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción.

Su descubrimiento histórico ha estado acompañado de preocupaciones académicas, sobre todo, por definir su objeto de estudio y su estatuto disciplinario como ciencia social relativamente nueva que se complementa o interrelaciona con la ciencia política.

Es muy probable que no pocos de los profesionales contemporáneos que se dedican al estudio de la administración pública estén de acuerdo con el ensayo de Wilson⁹.

Algunos rasgos propuestos por Wilson, a partir de Weber y que aún se conservan son:

- * Consolidación de la democracia con su fe en el predominio y participación del pueblo.
- * Administración eficiente y profesional sujeta a sus criterios y procedimientos.

⁹ WOODROM, Wilson. En *Political Science Quarterly*. Vol. 2. Junio 1887. pág. 197-222.

- * Objeto de estudio de la administración pública: descubrir lo que puede hacer el gobierno acertadamente; cómo ha de hacerlo con la mayor eficiencia y el menor gasto posibles¹⁰.
- * La ciencia de la administración es el último fruto de los estudios de la ciencia política.

Inferencia 1:

¿Es posible desarrollar la administración del sistema educativo independientemente del sistema político?

Ludwing Von Miseso, autor que representa una importante escuela ideológica entre los economistas, sostiene en su obra¹¹ una tesis que ha encontrado mucho respaldo: "La diferencia entre el manejo de los negocios y la tramitación burocrática es fundamental porque la administración de negocios tiene un incentivo y método de cálculo- es decir, la utilidad monetaria- implacable a la administración pública". De ello resulta que no solo es la eficiencia una cosa enteramente distinta en los dos tipos de operaciones, sino que no hay un método válido para calcular la eficiencia o el éxito de la administración pública.

De su tesis se deducen algunas diferencias:

ADMINISTRACION PRIVADA ADMINISTRACION PUBLICA

- | | |
|---------------------------------|--|
| ▪ Manejo de Negocios | ▪ Tramitación burocrática |
| ▪ Incentivo y Método de Cálculo | ▪ Eficiencia |
| ▪ Utilidad Monetaria | ▪ La primacía de la ley y el presupuesto: dos pilares del gobierno democrático |
| ▪ Discrecionalidad del Gerente | ▪ Existencia de reglamentos y normas previas |
| | ▪ No existe precio del mercado |

¹⁰ Wilson se preocupó por lo que en ese entonces ocurría con las oficinas de Washington: desviación y deformación públicas. Reconoce que es necesario recurrir a las fuentes de profesores franceses y alemanes, pero sugiere conformar una administración pública inédita nortamericana.

¹¹ De *Bureaucracy* (New Haven, 1944). Páginas 40-56. Resumido. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Yale.

Inferencia 2:

Administración pública y administración privada, en el sistema educativo descentralizado, se encuentran?... se diferencian?

Paul H. Appleby¹² sostuvo que el gobierno es diferente: “ Es sumamente difícil precisar con claridad los factores determinantes de que el gobierno sea diferente de toda otra actividad en la sociedad. Pero esa diferencia es un hecho, ya que la similitud entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que la existente entre esas otras formas” .

- ◆ Significado de las actitudes
- ◆ Cómo miran los negocios al gobierno
- ◆ Carácter esencial del gobierno

En conclusión: Por qué referenciar de manera somera a Wilson, Von Mises y Appleby en este ejercicio académico?

- * Reconocimiento de los aportes técnicos que desde la visión americana han posibilitado desarrollar una escuela de pensamiento en administración pública.

Von Mises y Appleby desarrollaban, de manera paralela y con gran influencia las teorías del Taylor (administración científica – E.E.U.U.), Fayol (Teoría del proceso administrativo, Francia), Elton Mayo (Escuela de las Relaciones Humanas), Max Weber (Modelo Burocrático). La política, la administración pública, el Estado, lo público, lo privado, el Gobierno; han sido una preocupación histórica en la gestión educativa pública.

- * En las dimensiones epistemológica y conceptual del “supuesto teórico” que se pretende desarrollar, la administración educativa, como saber social en gestación, históricamente se ha alimentado tanto de la teoría de la administración pública –y por eso vuelvo a la fuente-, como de la teoría general de la administración.

Las escuelas, teorías y enfoques o modelos del pensamiento administrativo, directa o indirectamente, han impactado la gestión del

¹² The Big Democracy (New York, 1945). Páginas 1-10. Reproducido por autorización de Alfred A. Knopf, Inc.

sistema educativo a nivel sectorial o institucional, de naturaleza pública o privada. Por demás, de manera compleja, intuitiva, inconsciente o pensada, acorde con los momentos históricos de la sociedad y del Estado.

El sistema educativo ha participado de las épocas de inestabilidad y cambio, -aunque parece una redundancia y en cierto modo es prosaico-. No obstante, a medida que las épocas se tornan más inestables y turbulentas, el sistema, como tal, ha recurrido a opciones alternativas para solucionar problemas y situaciones que le competen, dado que la educación por naturaleza y esencia ha estado siempre presente en las transformaciones de la sociedad. Aquí tienen su significativa contribución las escuelas, teorías, enfoques o modelos de pensamiento administrativo.

La teoría general de la administración es una disciplina eminentemente orientadora del desenvolvimiento del sistema educativo en sus dimensiones administrativa, curricular, pedagógica y económico-financiera.

El mundo siempre ha sido una sociedad compuesta por organizaciones, unas orientadas a la producción de bienes y otras a la prestación de servicios, tal es el caso de la educación (aquí el término "organización" lo asumo como "sistema").

En tal sentido, el sistema educativo, desde el punto de vista orgánico y administrativo, está constituido por personas, por recursos físicos, materiales, financieros, tecnológicos, de mercadeo, por procesos sociales, educativos y culturales, intervenido desde su entorno, que en su conjunto, se armonizan para la prestación de un servicio público: la educación.

Grandes esfuerzos han hecho los sistemas educativos, a nivel macro y micro por acomodarse a los diversos enfoques o teorías administrativas como estrategia de supervivencia o como factor de desarrollo.

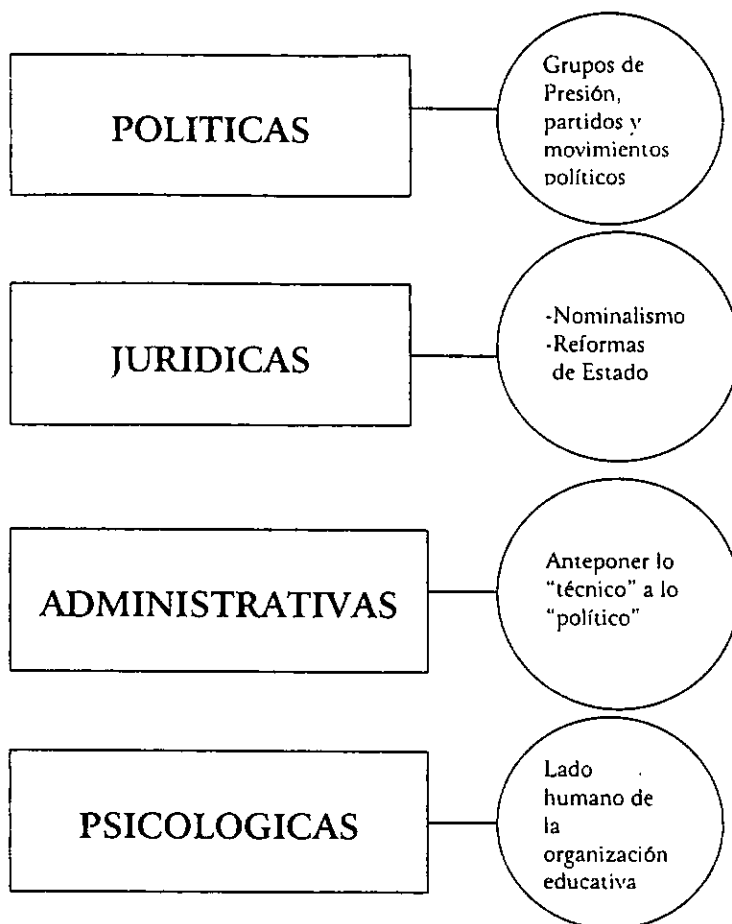
También han sido evidentes las decisiones de incursionar en procesos de cambio institucional para afrontar el fenómeno del crecimiento de la organización educativa, el reto de las tendencias sociales, de los modelos de desarrollo y económico y del ordenamiento mundial, etc.

Y de manera tímida, aunque con grandes avances, se observa una tendencia a imprimirle a la gestión educativa un espíritu empresarial, dada la complejidad que le asiste con el factor de competitividad en el mundo contemporáneo.

En fin, los gerentes aducacionales del nivel político, técnico y directivo, los investigadores, académicos y estudiantes del tema y demás actores avanzan con suficiente autoridad para encontrar modelos alternativos de gestión que nos permitan, interpretando a Peter Drucker¹³, contar con un sistema educativo que se sepa administrar.

En la práctica de la gestión educativa se logran identificar tendencias de la administración del sistema educativo, como aparato del Estado especializado en la prestación de un servicio público con función social:

¹³ DRUCKER, Peter. Autor de clara tendencia neoclásica, afirma que no existen países subdesarrollados, sino simplemente países que saben administrar y países que todavía no saben hacerlo, por eso lo he aplicado al sistema educativo.



Estas tendencias: políticas, jurídicas, administrativas, psicológicas e investigativas, son propias de cualquiera de los sistemas de la vida nacional que se ocupen de una función pública o de la prestación de un servicio público con función social.

Multiplicidad de discursos reclaman para si a la administración pública. Se deduce entonces la emergencia de una disciplina que se constituye en ruptura por referencia a la diversidad. En esta perspectiva, vale la pena hacer las siguientes consideraciones, aunque sea de manera general:

Como ciencia social en gestación, requiere ser construida a la luz de una problemática teórica específica y superar cierto número de obstáculos epistemológicos y forjar los instrumentos de análisis adecuados.

Recordemos que históricamente la gestión del sistema educativo ha estado intervenida por tres obstáculos que bloquean su desarrollo en un estudio precientífico:

Parasitismo ideológico, normativismo y seducciones del empirismo.

Obstáculos epistemológicos que encuentran asidero en la socialización del Estado, la recuperación del espíritu reformista en educación y el predominio del hecho, el dato, lo práctico.

Se requiere avanzar en la delimitación del objeto de estudio. Teóricos contemporáneos invitan a la adopción de lógicas metodológicas, de técnicas e instrumentos para el análisis que hay que realizar. Enfoque interpretativo, importancia de los estudios históricos, enfoques económicos de la administración, métodos comunicativos, métodos comparados, métodos de análisis y prospectiva en políticas públicas.

No podemos pues, caer en el simplismo y la arbitrariedad de reducir la administración educativa pública sólo al medio cerrado y anónimo de funcionarios. Esta está formada también, por proporciones variables, por las modalidades y formas de participación de los gobiernos regionales, locales e institucionales, que si bien sirven de relevo en la base, poseen el dominio de su utilización en la cúspide. En este sentido ya se puede hablar de una cohesión de las funciones que realiza el sistema educativo en la sociedad, por tal razón, éste debe ser comprendido como un todo y este paso de integración permite operar las confrontaciones necesarias entre los diferentes sistemas de la Administración del Estado.

Segundo supuesto

El Sistema educativo se desenvuelve en el entramado de relaciones de poder (semiosis); en consecuencia, la Gestión Educativa está determinada por lo político.

Las relaciones de poder que existen entre los seres humanos constituyen uno de los fenómenos fundamentales de la sociedad y determinan sus características. Desde las épocas más remotas de la humanidad han

existido dos maneras de interpretar las relaciones de poder: La dominación y la convivencia ¹⁴

La teoría tradicional de las organizaciones sociales ha prestado atención, ante todo, al carácter de sus estructuras internas y por tanto, enfoca los problemas de la organización mucho más en términos de sistema cerrado.¹⁵

Weber se interesó por los problemas fundamentales de los procesos de formalización y legitimación que permitan elaborar y sancionar los sistemas de papeles. Su teoría de la "Organización Burocrática" tiene sentido en lo que él denominaba el Estado moderno y la legitimidad.

En consecuencia el sistema educativo público, en términos de la teoría burocrática, es un aparato de Estado que se desenvuelve mediante las siguientes condiciones de un Estado moderno:

- *Un orden administrativo y jurídico*
- *Un aparato administrativo*
- *Una actividad legal sobre las personas*
- *Una legitimidad para el uso de la fuerza.*

En consecuencia, el pensamiento Weberiano continúa teniendo presencia en la administración pública y se ha movido en dos formas de la autocracia hacia las burocracias avanzadas: dominación. Como relación de poder imperante aún en la gestión educativa, en la existencia de un poder central externo: El Estado. Aquí se genera, entonces, un modo de gestión: La Gerencia Autocrática. Pero también, la humanidad se vuelve a la participación, en donde se logre un equilibrio en la organización educativa y social y por eso: aparece la convivencia como relación de poder que genera otro modo de gestión: La Gerencia Participativa.

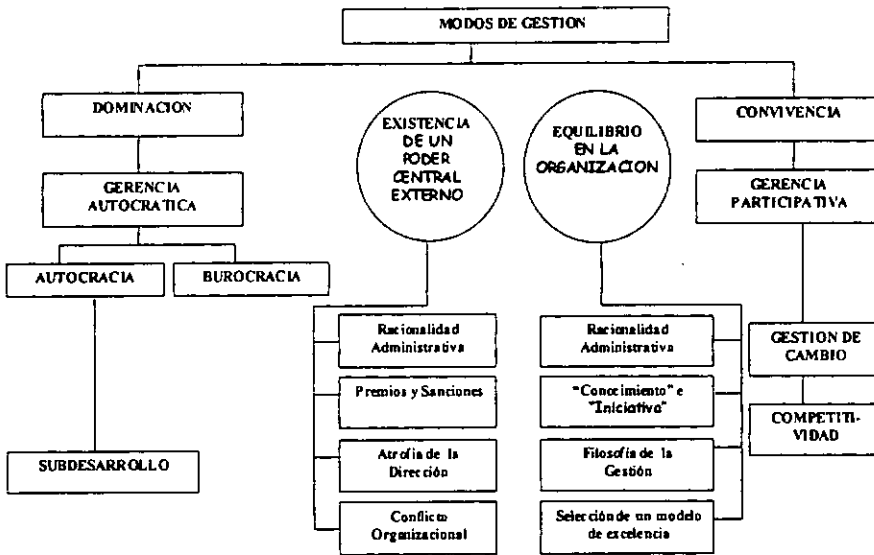
El siguiente gráfico ilustra conceptualmente el tema. A partir de él, invita a reflexionar sobre tensiones que es necesario resolver, al menos académicamente.

¹⁴ Los desarrollos del tema los hago interpretando enseñanzas del profesor Ricardo García Madarriaga, ESAP/96.

¹⁵ Los tres modelos clásicos de la Teoría Clásica son:

a. La teoría sociológica de la estructura burocrática, realizada por Weber (1947) b) La explicación de la administración pública hecha por Galick (1937) y c) Enfoque de la Administración científica de Taylor (1923).

PUNTOS DE PARTIDA PARA EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO



Construido por Silvio Cardona González, a partir de los Referentes de Ricardo Madariaga

Con respecto a la Gerencia Autocrática del Sistema Educativo, preguntémosnos:

Cuál es el grupo dominante que mantiene un poder superior al que tiene el grupo dominado?

Por qué la gerencia autocrática se ha convertido en un instrumento para la satisfacción de las necesidades del Estado?

En las burocracias avanzadas¹⁶, cómo explicar el tema: “Racionalidad administrativa anticipada”?

¹⁶ Características de la Organización Burocrática:

- Cualquier norma puede estatuirse como ley.
- El derecho, como un todo constituye un sistema de reglas abstractas: Estatutos.
- Las personas que ocupan posiciones de autoridad no son los gobernantes soberanos, lo hacen en carácter de ciudadanos, no de súbditos y obedecen la ley.
- Carácter formal de la comunicación racional y división del trabajo, impersonalidad en las relaciones, reorganización de la autoridad: especialización de la administración, énfasis en el funcionamiento.

Por qué se habla de que la Gerencia Autocrática genera relaciones más o menos parasitaria?.

- Cómo explicar el conflicto organizacional y la creación de una unidad dialéctica en la gerencia burocrática?
- Qué consecuencias trae el sistema de premios y castigos para la administración pública.
- Prevalecen formas de gestión autocrática en el sistema educativo?

Con relación a la Gerencia Participativa del sistema educativo, preguntémosnos:

- Cómo establecer equilibrio en la organización educativa?.
- Qué nuevos significados le subyacen a la racionalidad administrativa concertada en el sistema educativo?
- Por qué el “conocimiento” y la “iniciativa” son dos elementos que definen el nuevo contexto de la gerencia participativa en educación pública?.
- Cómo relacionar “autonomía” y “subordinación” en los niveles de gestión del sistema educativo?.
- En qué consiste la nueva filosofía de gestión en educación (valores, pilares)?
- Es posible seleccionar modelos de excelencia para el cambio en educación?
- Por qué hablar de gestión del cambio y competitividad en el sistema educativo?
- Serán posibles las rupturas conceptuales y políticas del Estado (Organización Burocrática) para dar cabida a nuevas formas de gestión que favorezcan el desarrollo humano?

En el contexto de nuestra Constitución Política (1991) recordemos los pilares de la Gestión del Estado y, por analogía, del Sistema Educativo.

- Tránsito de la espacialización de los conflictos hacia su territorialización.
- Trascendencia de la planificación del desarrollo desde lo territorial municipal.
- Democracia participativa en la gestión económica y financiera.
- Gestión institucional participativa.

Pero también, recordemos la influencia de nuevas tendencias o enfoques gerenciales en la administración pública, conducente a lograr la anhelada Modernización del Estado y del Sistema Educativo:

- Los valores
- Espíritu empresarial
- Mercado educativo

Es una decisión: Construir conocimiento en torno a la gerencia pública del sistema educativo que responda a los retos de la modernidad y a las olas de cambio y transferencia que retan al mundo de hoy.

El proceso de cambio en el sistema educativo es de gran complejidad. Las fuerzas que requieren cambios tienden a originarse afuera: Los cambios en legislación, comportamiento del mercado académico, nuevo sistema mundial, avances científicos y tecnológicos, políticas internacionales y prioridades sociales, entre otros, obligan con frecuencia a los gerentes educacionales a repensar las organizaciones educativas.

10. ADMINISTRAR O GERENCIAR EL SISTEMA EDUCATIVO?

Administrar o gerenciar el sistema educativo es una pregunta que debe resolverse y sobre la cual hay que tomar partido. Al respecto, existen connotadas contribuciones de teóricos, en el marco de esta tendencia universal, por encontrar legitimidad conceptual y metodológica a los conceptos "Dirección", "Administración" y "Gerencia". Estos se integran de tal manera que llegan a emplearse indistintamente, lo que enturbia las diferencias que existen entre estos términos y la comprensión de la necesidad planteada.

En virtud de la pregunta que debe resolverse, el término "Administración" proviene de dos vocablos latinos: "Ad" y "Ministrare", por lo que literalmente significa "Servir a...", de donde el administrador de la educación hace lo necesario para cumplir bien lo establecido. Su acción tendrá como fundamento el que el sistema funcione bien y para ello aplicará, mediante un principio de racionalidad, la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros.

El término "Gerencia" proviene del Latin "Genere", o sea "generar" y traduce: "Dirigir hacia". lo que implica que el gerente educativo hará lo necesario para liderar procesos de desarrollo humano en contextos culturales definidos.

El administrador tiende a dejar las cosas como están, el gerente, promueve procesos de cambio y para ello hace lo que sea necesario, aun, en el caso de no estar establecido.

El administrador se mantiene, se instala. El gerente se eleva culturalmente, llevando la organización a planes superiores.

La Gerencia siempre se ha asociado con la idea de la obtención de ganancias económicas o metas preestablecidas. Se ha utilizado tradicionalmente para definir la gestión de las organizaciones que efectúan actividades con la finalidad de alcanzar objetivos con beneficios económicos y - al contraponerse por esta causa a la Administración - no ha gozado nunca de mucho prestigio.

En el mundo de hoy, no obstante, cada vez con mayor frecuencia el Estado, las instituciones públicas, las entidades territoriales, las escuelas, han tenido que afrontar la dirección con alto grado de productividad y rendimiento económico que les permita mantenerse y sobrevivir en la turbulencia del mercado (visión neoliberal) para cumplir sus objetivos sociales. No es fácil discernir en las condiciones actuales quién administra y quién gerencia, por lo que en la práctica se denomina indistintamente "gerente" o "administrador" a quien ejerce, de algún modo, las funciones de Dirección.

La Gerencia educacional es aceptable como concepción de dirección, si en lugar de intentar divorciarla de la administración, se concibe como un peldaño superior del desarrollo, en el que - además de garantizar el riguroso cumplimiento de lo establecido y el óptimo aprovechamiento

de los recursos con que cuenta -, dirige las organizaciones educativas hacia un estudio más avanzado, posibilitando el desarrollo de los potenciales humanos e interviniendo con contribuciones significativas el entorno en el que se encuentra inmersa.

Puede hablarse de Gerencia Educacional como filosofía de gestión que permite dirigir con eficiencia el sistema educativo a nivel macro o micro.

Quien dirige el sistema educativo limitándose a cumplir estrictamente las normas, políticas, planes y programas establecidas, simplemente administra el servicio educativo. Quien además de eso se preocupa y se ocupa en lograr el desarrollo integral de las potencialidades humanas, sociales, culturales, económicas, políticas de las comunidades y obtener cada vez el valor agregado: Excelencia, entonces, gerencia.

Todas las actividades orientadas a la prestación del servicio educativo, son planeadas, coordinadas, dirigidas y controladas dentro del sistema educativo. Las organizaciones educativas están constituidas por personas y por recursos no humanos (como recursos físicos y materiales, financieros, tecnológicos, de mercadeo, etc). Las personas nacen, crecen, aprenden, viven, trabajan, se divierten... dentro de la organización educativa.

La organización educativa tiene diferentes tamaños de complejidad en sus operaciones; cuando éstas alcanzan un cierto desarrollo, necesitan ser gerenciadas.

Pensar hoy los problemas de existencia, supervivencia y éxito de las organizaciones educativas, es pensar en gerenciar. Sin ellas, las organizaciones jamás tendrían condiciones para existir y crecer.

Tareas, estructura, personas, ambientes y tecnología son las cinco variables que originaron en su momento, una teoría administrativa, y que continúan marcando la evolución del pensamiento administrativo, al decir, de Idalberto Chiavenato en su obra: "Introducción a la Teoría General de la Administración"

Hoy en día, la administración de la educación se desenvuelve en un contexto de turbulencia e incertidumbre, se pregunta por el punto de vista de la interacción e interdependencia con su medio ambiente tanto interno como externo. Y para entender estas nuevas exigencias de la

modernización, me parece importante invitar a lector a apropiarse de un apretado marco de referencia; es conceptualizar o reconceptualizar el sistema educativo como una organización que requiere ser administrada o gerenciada.

Veamos: la conceptualización de un Sistema Educativo depende del interés del Investigador que pretende analizarla. Por lo tanto, es una cuestión de enfoque. Así, una Institución Educativa puede considerarse como un Sistema macro conformado por varios subsistemas, que desde el punto de vista estructural serán las áreas funcionales u órganos que la caracterizan en su naturaleza y esencia. (Fundamentos de la Teoría General de Sistemas).

Desde una dimensión macro, el concepto de Sistema Educativo está asociado por posiciones más generales; por eso, se puede hablar de suprasistemas (sistema educativo local, departamental, nacional; mercado académico, el país, la comunidad nacional e internacional).

Desde un enfoque sistémico, la organización educativa, a nivel macro y micro se presenta de manera ideal como una estrategia autónoma, como un todo, con capacidad de cambio, adaptación al ambiente, reproducción, con capacidad de crecer y desarrollarse de manera individual como colectiva, en la que interactúan diferentes actores.

Desde un enfoque histórico, se concibe el sistema educativo como objeto de estudio que intenta ser abordado desde muchos puntos de vista, los cuales permiten dar cuenta de las interacciones objetivas y subjetivas que le confieren una significación y que posibilitan su identificación, descubriendo su singularidad y su especificidad.

El sistema educativo se desarrolla en la medida en que establece y consolida relaciones de intercambio con el ambiente interno y externo; es el caso de las relaciones con los demás sectores: político, económico, social, cultural, tecnológico.

El sistema educativo es un proceso en marcha, es una empresa creada por el hombre que mantiene interacción dinámica con el ambiente y se articula por enfoques, procesos, estrategias, con apertura a los avances científicos y tecnológicos, a las políticas de internacionalización y globalización que caracterizan el nuevo orden mundial.

El concepto de Desarrollo de Sistemas Educativos podría entenderse también como forma de desarrollo y evolución del Estado y la Sociedad en un momento histórico.

Ernesto Ottone Fernández¹⁷ dice que los sistemas educativos actuales son hijos de la sociedad industrial, que está en rápida erosión.

Ellos responden a las necesidades que tuvieron dichas sociedades de construir economías nacionales, generar una jerarquía correspondiente a la industria, producir un fuerte impacto creado en torno al progreso ascendente de la ciencia y la técnica; producir una cobertura total que permitiese la existencia de una mano de obra calificada. De técnicos capaces de operar máquinas complejas y de una élite que dirigiera y orientara la sociedad. Junto a ello, la educación estaba llamada a construir los consensos ideológicos básicos que permitieran la integración social.

Qué tiene que ver este marco de referencia con el tema de la Descentralización?

Ricardo Hevia Rivas¹⁸ desarrolla el tema: "La Descentralización Educativa en América Latina". Sus planteamientos concuerdan el alto grado con el discurso de Ottone Fernández, cuando afirma que el modelo de desarrollo educativo que se impuso en América latina durante los últimos cincuenta años tuvo que ver con las necesidades de consolidación de los gobiernos nacionales y la expansión de los sistemas educativos en función de dichos objetivos nacionales; de ahí que haya imperado el desarrollo centralizado de los sistemas educativos.

Algunos rasgos característicos de este tipo de sistema educativo son: centralización de los contenidos de la enseñanza, formación de la niñez en un lenguaje común, coherencia del sistema para evitar el desorden administrativo o la influencia del caciquismo local y al mismo tiempo uniformando criterios y procedimientos.

Concuerdan los autores referidos en que hoy existe una conciencia generalizada de que este modelo de desarrollo educativo ha entrado en crisis en los últimos años, puesto que no fue capaz de conciliar el

¹⁷ "Calidad Educativa para el Desarrollo Social" en: Cultura CONACED No. 59. Abril-Mayo de 1996.

¹⁸ Agregado Cultural y de Prensa. Embajada de Chile.

crecimiento cuantitativo del sistema con niveles satisfactorios de calidad y equidad.

Más concretamente se pueden mencionar como "quiebres" (problemas) del sistema, derivados de un manejo centralizado del mismo, los siguientes aspectos:

- * Lentitud operativa y rigidez administrativa, lo que atenta contra la eficacia del sistema.
- * Un curriculum uniformante que no permite rescatar la riqueza de las culturales locales, lo que atenta contra la eficacia del sistema.
- * Escasa participación de los actores sociales involucrados en las actividades escolares.
- * Asignación pareja de recursos y no de acuerdo con las necesidades de la población, lo que atenta contra la equidad del sistema.

Como se deduce, la eficacia de los sistemas educativos comienza a anularse en la medida en que el parámetro productivo de la sociedad cambia y pasa a tener nuevos requerimientos.

Tal pérdida de eficacia se expresa en el tema de la calidad educacional, donde recientes investigaciones comienzan a mostrar en las sociedades más desarrolladas, nuevas formas de iletrismo y de manejo insuficiente de códigos básicos de habilidades y capacidad de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela, una notable falta de preparación para acceder al mercado del trabajo y falta de respuesta a sus demandas y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que se presentan cada vez más reglamentadoras, que acumulan ignorancia, de un lado, y sobreeduca por el otro, reproduciendo y aumentando las desigualdades.

Todo indica que la transformación será un tema clave para responder, de un lado, a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y para detener, de otra parte, los proceso de desintegración social.

Peter F. Drucker¹⁹ dice que el conocimiento formal se ha estimado como el recurso personal más vital y como el recurso económico clave. Hoy

¹⁹ "El Ascenso de la Sociedad del Conocimiento" En: FACETAS, 1994

en día, el conocimiento es el único recurso significativo. Los factores de la producción tradicionales (tierra, mano de obra y el capital) no han desaparecido, pero se han vuelto secundarios, pues siempre se les puede obtener, y con gran facilidad, si se cuenta con conocimiento.

La persona educada del mañana tendrá que estar preparada para vivir en un mundo global: se tratará sin duda de un mundo occidentalizado. Sin embargo, la gente educada tendrá que vivir también en un momento cada día más trivializado. Deberá tener la aptitud necesaria para ser un ciudadano del mundo por su visión, sus horizontes y su información, pero también tendrá que ser capaz de nutrirse de sus raíces autóctonas y, a su vez, de enriquecer y nutrir su propia cultura local.

Para Reich, la Educación que prefigura las funciones del futuro deberá tender a generar capacidad de abstracción, de desarrollo de un pensamiento sistémico, complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo, interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que genere una mente escéptica, curiosa y creativa.

En el pensamiento de Francisco Cajiao²⁰ el desarrollo de sistemas educativos constituye una estrategia para el sector educativo, dentro del marco general de Desarrollo Humano, por lo tanto, el concepto corresponde a un intento de resignificar el sentido de la educación como proceso de articulación social basado en valores de cooperación, organización de la sociedad civil, capacidad de gestión local y participación de las comunidades en la construcción de un Estado para todos. En este sentido, los Sistemas educativos no son una propuesta alternativa a aquéllos que provienen del Estado y que están encaminados a aumentar la oferta educativa o a mejorar la eficiencia o cobertura del sistema.

Tampoco constituyen un esquema cerrado de validez universal. Más bien, intentan ser una pedagogía de la participación que permitan a las comunidades hallar mecanismos propios de organización con los cuales pueden apropiarse de todas aquellas oportunidades que ofrecen las diversas legislaciones nacionales y, en una perspectiva más ambiciosa, puedan proponer, negociar y presionar reformas que garanticen la formación del nuevo ciudadano.

²⁰ "Sistemas Locales de Educación. Fundación FES. Sené Vida Escolar. Junio de 1995

Pero, qué tiene que ver este marco de referencia con la administración o gerencia del sistema educativo?.

Multiplicidad de respuestas podrían configurar un cuerpo organizado de conocimiento. Por ahora, es importante recordar que la descentralización es a la vez una política pública de Estado (y por lo tanto se ocupa del desenvolvimiento del sistema educativo) y una faceta de la teoría de la Administración".

Lo primero ya se ha considerado a grandes trazos; lo segundo, asumir el término "descentralización" como una faceta de la teoría de la administración. Significa que ésta se inserta en las discusiones internas del enfoque clásico de la administración, que giraban alrededor del énfasis en la "centralización de la autoridad" (Fayol, que defendía la organización lineal) y el énfasis de la "Descentralización de la autoridad" (Taylor, que defendía la organización funcional).

Una y otra mirada pueden llevar al administrador de la educación a enfrentar el problema de la "centralización versus descentralización" como asunto de la gerencia educativa hoy.

El tema, por demás complejo se presenta atractivo para avanzar en el conocimiento.

Por el momento, se dejan provocaciones. Lo cierto es que la administración o Gerencia de la educación no se puede reducir a estadios de: una nueva práctica social, un ejercicio de gestión operativa, un asunto de política educativa. Requiere una posición epistemológica para esclarecer las posibles condiciones de producción del conocimiento, puesto que, en términos de Kant, la administración de la educación también debe alcanzar la mayoría de edad, para avanzar en la construcción de su objeto de estudio y selección de su método, dentro del vasto campo de las llamadas "Ciencias de la Educación".

CAPITULO II

ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Desde el punto de vista empresarial, las estrategias son las determinaciones de los propósitos fundamentales a largo plazo de los objetivos de una compañía, y la adopción de los cursos de acción de una empresa. Muestran la dirección y el empleo de recursos y esfuerzos.

Para los intereses académicos que nos asisten, el término "estrategias" se refiere al conjunto de fundamentos y acciones de tipo teórico, conceptual, investigativo o metodológico que se seleccionan intencionalmente por parte de los administradores de la educación para intervenir exitosamente los procesos de descentralización en las localidades o las regiones.

Los administradores o gerentes de la educación se denominan estrategias, asumidos como aquellas personas o funcionarios ubicados en la alta dirección del sistema educativo (Ministro de Educación, Gobernadores, Alcaldes, Consejo Nacional de Educación, Juntas Nacional, Departamental o Municipal de Educación), a quienes les corresponde la definición de las políticas y estrategias administrativas de la descentralización. Sin embargo, al decir de Humberto Serna Gómez²¹, este concepto, dentro de una visión estratégica, es bastante limitado. Por ello, la definición debe extenderse a todas las personas o funcionarios de la organización que tienen capacidad para tomar decisiones relacionadas con el desempeño presente o futuro de la organización educativa.

En tiempos de turbulencia como los que enfrentan las organizaciones educativas, en un mercado cada vez más globalizado, la calidad del talento humano y la participación en los procesos decisorios consolidará definitivamente sus ventajas competitivas.

En esta publicación se presentan las siguientes estrategias de tipo investigativo: Estudio de la descentralización educativa en el Departamento de Caldas y políticas para su desarrollo; la gestión

²¹ Planeación y Gestión Estratégica. Serie Gerentes, 4ª Edición, Santafé de Bogotá, 1994.

administrativa descentralizada de la educación con enfoque de calidad total.

1. ESTUDIO DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS Y POLITICAS DE DESARROLLO²²

El estudio tuvo como propósito general analizar el estado de la gestión administrativa, la gestión curricular y la gestión financiera de la educación en el Departamento de Caldas, a la luz de la normativa sobre descentralización educativa en Colombia; asimismo, construir en forma participativa lineamientos de políticas de desarrollo que fortalecieran la administración del sistema educativo a nivel local y regional.

Obedeció en gran parte a la necesidad de dar respuesta a los cambios generados por la modernización del Estado colombiano, que en los términos de la reforma educativa han llevado al sector educativo a repensar su modelo de gestión, en las dimensiones del desarrollo educativo y social.

En esta perspectiva de cambio institucional, las regiones y los municipios se constituyen en escenarios propicios para avanzar en la construcción de un modelo de gestión, a partir de procesos serios de investigación.

El estudio fue de carácter descriptivo y analítico. Los escenarios privilegiados fueron cinco municipios sede; éstos integraron zonas de trabajo en el Departamento²³, a través de grupos claves: Manizales, La

²² Investigación realizada por un equipo de estudiantes de la Especialización en Planeamiento Educativo de la Universidad Católica de Manizales, con la dirección y asesoría de Silvio Cardona González. Sus nombres se relacionarán en la medida en que se desarrolle cada una de las tres dimensiones conceptuales abordadas en el proyecto. En este ejercicio también confluieron los esfuerzos institucionales de la Gobernación de Caldas, la Secretaría de Educación Departamental, las Administraciones Municipales, los Concejos Municipales y las Comunidades Educativas representadas en el liderazgo de directivos, docentes, alumnos y padres de familia. Período 1992-1997.

²³ Se asumió el término "zona" como el espacio geográfico del departamento, más o menos homogéneo, seleccionado intencionalmente, factible de trabajar por el apoyo de los entes gubernamentales y los actores claves del desarrollo.

La conformación de las zonas fue la siguiente: Zona 1: Manizales, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania (Sede). Zona 2: Samaná, Victoria, La Dorada (Sede). Zona 3: Belalcázar, Riosucio, Supia, Viterbo, Anserma (Sede). Zona 4: Salamina, Pácora, Aranzazu, Aguadas (Sede). Zona 5: Chinchiná, Palestina, Neira, Villamaria, Manizales (Sede).

(Ver mapa al respecto).

Dorada, Pensilvania, Aguadas, Aranzazu, Anserma. Los grupos claves estuvieron conformados por las administraciones municipales y representantes de la administración departamental, líderes políticos de las regiones y representantes de las comunidades educativas. (Ver gráfica 1).

La investigación, de tipo participativo, se desarrolló a través de entrevistas colectivas y seminarios-taller para dar tratamiento a las categorías de análisis determinadas y lograr los objetivos previstos en su fase de identificación de problemas, exploración de causas y consecuencias, escogencia de alternativas de solución, de pautas para la acción y compromiso en sus ejecutorias; acompañada de momentos de devolución de la información y retroalimentación de los procesos. (Ver gráfica 2).

Con fines didácticos, el proyecto privilegió el abordaje de tres dimensiones conceptuales del problema: "Estado de la gestión educativa, la planificación curricular y la gestión financiera de la educación a la luz de la normativa sobre descentralización educativa en Colombia", para lo cual se direccionó metodológicamente en búsqueda de respuesta, a los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los procesos relevantes en cada una de las dimensiones conceptuales?: Momento de identificación.

¿Cómo funcionan, en términos de causas y evolución?: Momento de exploración y descripción.

¿Cuáles son las consecuencias y efectos?: Momento explicativo.

¿Cómo deberán funcionar o reaccionar, en términos de oportunidades? Momento del deber ser, ideal.

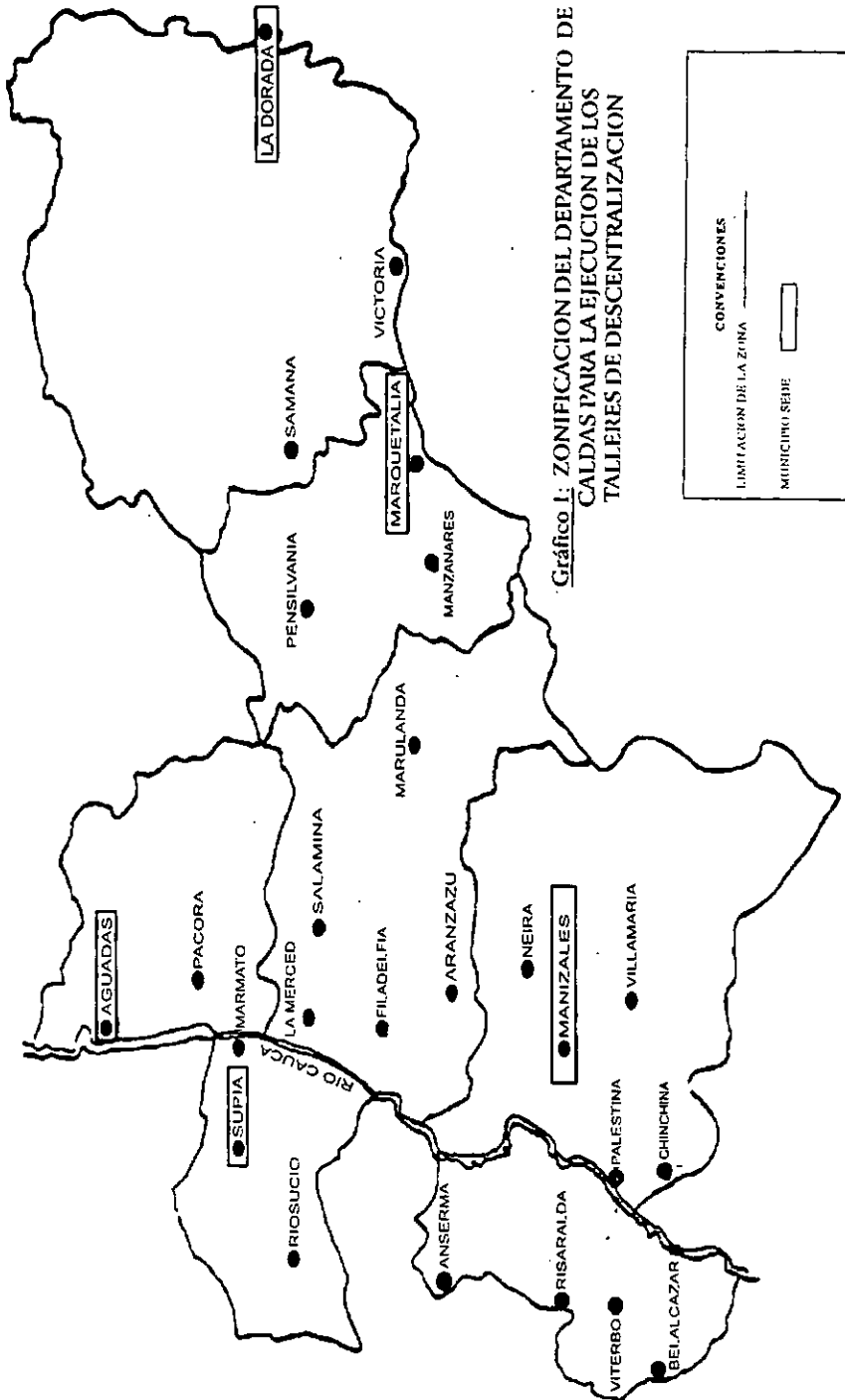


Gráfico 1: ZONIFICACION DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS PARA LA EJECUCION DE LOS TALLERES DE DESCENTRALIZACION

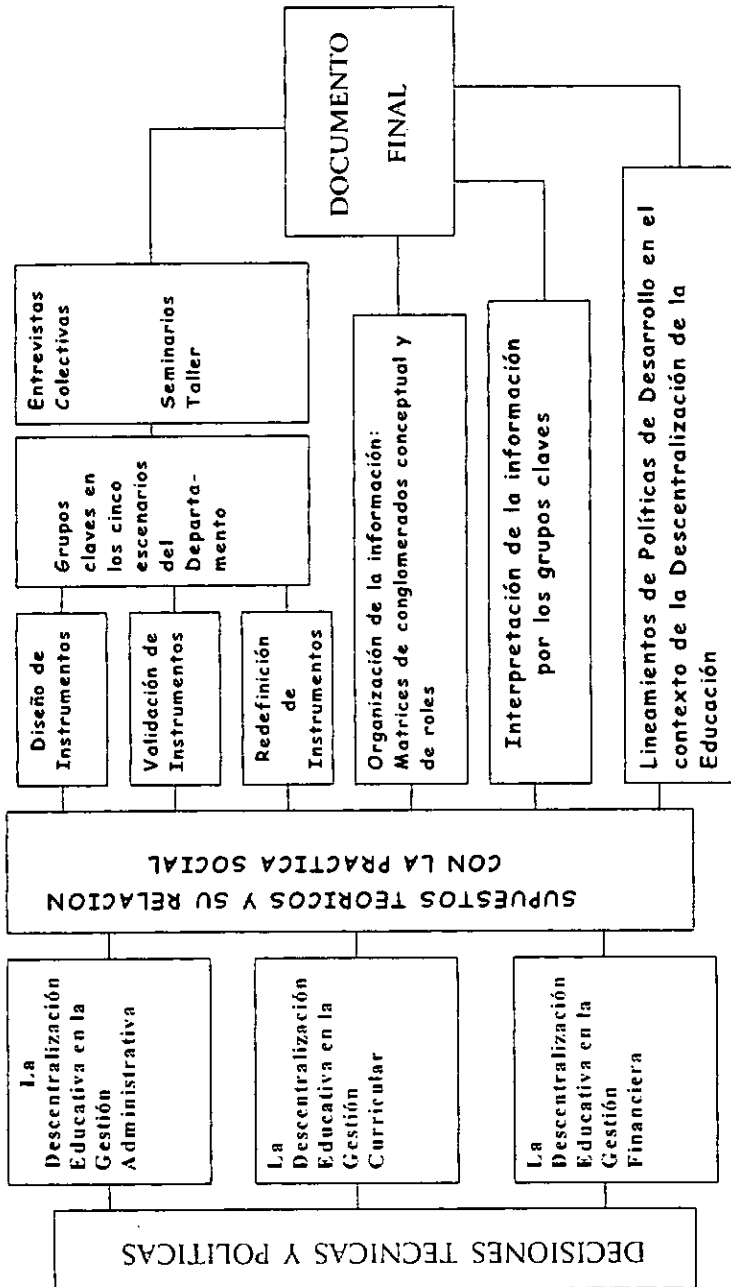


Gráfico 2: RUTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACION

Veamos las generalidades de cada una de las dimensiones conceptuales del estudio:

LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACION²⁴

Para los fines pertinentes, se asume la gestión administrativa como el proceso de toma de decisiones de las autoridades educativas y de las comunidades regionales y locales en el diagnóstico, organización, gestión y evaluación de las políticas de desarrollo, los procesos administrativos, la selección de propuestas alternativas de participación y la racionalización de los recursos físicos.

La gestión administrativa descentralizada de la educación, en su forma clásica y convencional, se ha concebido como el traspaso de funciones del nivel nacional a los niveles regional y local para garantizar la eficiencia y la eficacia de los procesos, y de los recursos.

En Colombia el Ministerio de Educación Nacional ha impulsado procesos descentralizadores en la gestión administrativa con la pretensión de que las comunidades locales logren mayores niveles de participación y autonomía en el diagnóstico, concepción y diseño de los proyectos para avanzar en la búsqueda incesante de niveles de calidad de vida.

Las políticas educativas asumidas de manera estratégica por el Ministerio de Educación se han logrado desarrollar mediante acciones para el fortalecimiento de la descentralización educativa: normatividad permanente, delegación de funciones, capacitación, asesoría y apoyo

²⁴ SABOGAL, Antonio y MURILLO M., Edilma. Estudiantes de la Especialización en Planeamiento Educativo, docentes del Departamento de Caldas. Hicieron sus aportes académicos durante sus estudios de Especialización. Referentes actualizados permanentemente por Silvio Cardona González a través de la cátedra: Política Educativa Colombiana, a la luz de los desarrollos Constitucionales y Legales de la Descentralización.

logístico, entre otras²⁵, tanto en el nivel departamental, como en el nivel local, a través de las Secretarías de Educación, Núcleos de Desarrollo Educativo y otras formas de organización de la educación.

Es el caso, por ejemplo de:

- * Delegación de funciones que se hizo a los alcaldes para nombrar, trasladar, renovar, controlar y, en general, administrar el personal docente, directivo y administrativo de los planteles educativos nacionales y nacionalizados (Ley 29 de 1989).
- * Programa Nacional de Capacitación a alcaldes, secretarios de educación y demás funcionarios regionales y locales sobre el manejo de los componentes técnicos y administrativos del proceso.
- * Esfuerzos de las administraciones departamentales y locales por adquirir capacidad institucional para la administración autónoma de la educación.
- * Organización y funcionamiento de grupos técnicos para apoyar los procesos de descentralización.
- * Voluntad política de algunos gobiernos departamentales y municipales para ajustar las estructuras administrativas de la educación.
- * Avances en la definición de modelos de gestión educativa, a nivel macro y micro, a la luz de la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación: fines de la educación, nuevas modalidades

²⁵ Con este ejercicio no se desconocen los esfuerzos del Estado Colombiano en este asunto, ya que existen antecedentes más sistemáticos de descentralización administrativa de la educación: a) Desde el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se buscó la modernización de la estructura político-administrativa del país. b) Por los años 70 con la nacionalización de la educación primaria y secundaria (Ley 43/75), la organización técnico-pedagógica del servicio educativo a través del Mapa Educativo. Más recientemente en 1986, asume el municipio como Entidad Territorial fundamental y empiezan a operar grandes cambios políticos: reestructuración del MEN, descentralización de funciones relacionada con trámites de naturaleza centralizada y burocrática que aceptan que parte de la capacidad operativa del nivel central, entre otros hechos, son de significado especial en la vida nacional.

En efecto, han sido en el marco de un complejo proceso de modernización de las instituciones públicas y de reforma del Estado, desde donde hace más de dos décadas, soplan poderosos vientos, que han ayudado a concretar procesos de descentralización de la educación.

Conviene no olvidar que el proceso de cambio ocurrido en el país en los últimos años, acentuado por la Constitución Política de 1991 proviene, aunque ello no sea perceptible a simple vista, de una larga tradición de reforma política (Edgar Varela Barrios, 1996).

educativas, juntas departamentales y municipales de educación, espacios de debate nacional, departamental y local, a través de foros educativos y gobierno escolar, como estrategias que conducen a hacer de las instituciones escolares verdaderas semillas y espacios democráticos.

- * Avances en la modernización y el desarrollo educativo al reconocer, legal, estratégica y operativamente los sistemas y procesos de planeación educativa, mediante las iniciativas de regionalización, nuclearización e interinstitucionalización: planes sectoriales, dentro de los Planes de Desarrollo Económico y Social, el Plan Decenal de Educación, el Plan de Desarrollo Educativo Departamental y Municipal y el Proyecto Educativo Institucional, entre otras estrategias.
- * Transferencia de recursos y asignación de competencias a los departamentos y municipios, para la administración del situado fiscal, (Ley 60/93).

SUPUESTOS TEÓRICOS

Primer supuesto

Las grandes y continuas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales del mundo contemporáneo exigen que la educación se constituya como una de las claves del éxito.

Las tendencias globales nos están lanzando a un juego de intensa competencia entre naciones y entre empresas de toda índole en el cual no podemos dejar de participar, aunque no deseáramos hacerlo. Nuestras actuales capacidades son muy limitadas, pero la experiencia reciente de algunos países muestra que es posible lograr una participación destacada, si se cuenta con una estrategia respaldada por un fuerte consenso social, desarrollada por un liderazgo competente en los sectores público y privado, en el cual el énfasis está en aumentar sostenidamente la dotación y distribución de recursos intangibles y móviles en toda la sociedad, y en crear un clima en el cual tales recursos prosperen y permanezcan, para beneficio de todos.

Hoy se habla de una tercera ola, en la cual lo único constante es el cambio; de una globalización del mundo, cambio tecnológico y cambio

en la posición demográfica que hacen necesario que no sólo Colombia sino la humanidad entera repiense todos sus esquemas políticos y económicos dentro de los cuales aparecen los conceptos de apertura de mercado, democracia y descentralización. Son tres movimientos que se están dando a nivel global y que en alguna forma impactan, pero no son panaceas. (Reflexión hecha en el III Foro Internacional de Gerencia Pública-Universidad Javeriana. 1997).

El mundo se volvió un pañuelo para hablar en términos coloquiales. Se borraron las fronteras económicas, y son cada día más tenues las políticas. Existe una clara tendencia hacia la formación de bloques, como paso previo hacia la total globalización de la economía (pensamiento de Juan Manuel Santos).

Como diría Milton Friedman, hoy se puede producir cualquier producto, con materias primas provenientes de cualquier lugar, en una empresa localizada en cualquier país, con financiación de cualquier banco y, se puede vender en cualquier mercado.

La educación tiene aquí su cometido, porque desarrolla los valores del hombre y de la sociedad del conocimiento que el mundo necesita para gobernar la globalización en términos más humanos y fraternos.

Segundo supuesto

Aunque la educación no es la única responsable de los cambios, sí se ha comprobado a nivel de otros países que conjuntamente con la ciencia y la tecnología, se constituye en eje de desarrollo.

La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación, se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una nación. La educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano más productivo en lo económico y más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político. (Términos del Plan: El Salto Educativo, Ministerio de Educación Nacional-Colombia, 1995).

En Taiwán, la educación constituye una de las claves del éxito económico. Si bien con frecuencia, los responsables de formular las

políticas gubernamentales se ven obligados a desempeñar un papel de apoyo a una economía de mercado, la educación constituye un campo en el cual, generalmente, el Estado ha tomado las riendas. Las reformas educacionales se han llevado a cabo, conjuntamente, con los planes económicos de Taiwán durante los últimos cuarenta años.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe, a través del Proyecto Principal de Educación, avanzan en la formulación de políticas de educación, ciencia y tecnología que generen espacios competitivos para hacer vida el modelo de desarrollo económico y social de la Región.

Los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, también avanzan en la búsqueda de nuevos rumbos redefiniendo sus políticas educativas y sociales para desarrollar los países, tal es el testimonio de la Conferencia Americana, celebrada en Chile, en los inicios de 1998.

Tercer supuesto

La delegación de funciones y la desconcentración administrativa, sumadas a las transferencias de recursos, por sí mismas, no agotan la estrategia estatal de favorecer el desarrollo regional y local, se requiere avanzar a otras formas alternativas autónomas de gestión.

El Estado moderno acude a estas figuras alternativas de administración pública para favorecer el principio de equidad en las regiones y localidades. De esta manera trasciende de un Estado benefactor, interventor, desarrollista a un Estado flexible, neorregulador; esto indica que las administraciones regionales y locales deben impulsar procesos de autosostenimiento, apoyadas en estrategias de alta gerencia educacional.

El término "Alta Gerencia Educacional" significa generar ideas, proyectos, otras formas de gestión, que desde un enfoque de calidad, les permita al departamento o al municipio adquirir mayor capacidad institucional para la prestación del servicio educativo que ha delegado, desconcentrado, transferido o devuelto el Estado a la localidad.

El acercamiento, a través de proyectos al sector productivo, a las instituciones de la comunidad, a las ONGs, y a las fuentes de Cofinanciación, sumadas a las iniciativas de microempresas y empresas sociales del Estado, entre otras, se constituyen en ambientes propicios

para favorecer las finanzas públicas, destinadas a la inversión en educación.

Colombia, ejerce un paternalismo en el sistema educativo a nivel nacional y poca voluntad de ajuste. La gestión educativa local es limitada y se llega con frecuencia a aperezamiento fiscal. Se cuestiona la viabilidad económica de algunos municipios y departamentos para administrar la educación.

En este sentido, hay perspectivas investigativas que es necesario considerar, ya que el sistema educativo local y regional son un tipo de organización singular, no solo por los procesos que le dan origen, sino por la naturaleza de los principios que rigen su funcionamiento.

Cuarto supuesto

Una administración descentralizada de la educación debe posibilitar la toma de decisiones en las comunidades regionales, locales e institucionales, favoreciendo así la democratización y el diálogo abierto en torno a las orientaciones, objetivos y tareas del quehacer educativo de las sociedades.

El principal ingrediente de la democracia es la participación. De este concepto se desprende la necesidad de impulsar los procesos de participación política, ciudadana, comunitaria y social.

La participación política, referida a la actuación de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado, en función de intereses globales, de carácter fundamentalmente político: el voto, el plebiscito y el referendo.

La participación ciudadana, porque los ciudadanos y ciudadanas son los (as) poseedores de derechos y deberes, actúan en función de unos intereses sociales, generales (vivienda, salud, educación, cultura, medio ambiente) y colectivos.

La participación comunitaria se refiere a las acciones y trabajos realizados por la comunidad para resolver problemas y dar respuesta a necesidades e intereses comunes o individuales mediante planes, programas, actividades y proyectos conjuntos.

La participación social, que se ejerce a través de organizaciones formales privadas como cooperativas y organizaciones no gubernamentales, en defensa de intereses sociales, necesidades materiales y específicas de los integrantes de las instituciones.

Los gobiernos escolares, las comunidades educativas organizadas, reconocidas legalmente en el país, tienen la responsabilidad de hacer de la participación un verdadero instrumento de cambio institucional y construcción de una cultura democrática, (Decreto 1860/94).

Quinto supuesto

La planificación de la educación se hace más eficiente y eficaz si logra altos niveles de participación del estado, la sociedad civil y las comunidades educativas, como actores claves del desarrollo regional y local.

Los procesos de participación en el ejercicio de la planeación no equivalen a espontaneísmos o improvisaciones. Es un asunto intencional, organizado y controlado, que se inicia en la identificación de necesidades y llega a la evaluación de logros, realimentando permanentemente la reflexión y la acción en un programa o proyecto.

No se trata, por lo tanto, de un proceso lineal y acabado, sino de un proceso continuo y permanente, circular, vivo, dinámico y cambiante, que propicia la autoevaluación correctiva y proyectiva, tanto a nivel de las personas como de los grupos y actores.

Si el Estado, la sociedad civil y las comunidades educativas integran sus esfuerzos, según sus roles y competencias, se facilitarán los procesos de gestión y planeación porque habría más y mejor utilización de los recursos (Ad-intra) y los resultados afectarían o intervendrían el contexto, en términos de alcanzar niveles de calidad de vida (Ad-extra).

La planificación de la educación involucra la interacción de información, de autoridad y una visión de éxito institucional o del sistema. La información debe responder a las necesidades de los responsables de la toma de decisiones en materia de planificación y ser relevante en los niveles de participación de los actores.

El concepto de "eficiencia" engloba la preocupación por la calidad y la equidad de los sistemas educativos.

Sexto supuesto

La descentralización administrativa de la educación debe propiciar el impulso y dinamización de las iniciativas y la creatividad de las comunidades locales y la administración para superar los problemas dentro de un ambiente amplio de participación.

La imagen verbal o perfil de las comunidades locales en su realidad actual la construye la misma comunidad, a partir de la información disponible o de fuentes directas o indirectas.

Es la comunidad misma la que identifica los recursos propios, motiva su consecución, organiza el proceso de captación de los mismos, y se constituye en el polo de confluencia de accesorios de varias instituciones o programas.

Los niveles de autoconocimiento y autogestión de las comunidades incentivadas por la descentralización administrativa de la educación, se convierten final y estratégicamente como formas alternativas de apoyo a las iniciativas locales, favoreciendo así la creatividad, como punto de lanza, a la solución de sus problemas.

Las comunidades locales tienen un espacio privilegiado de actuación. La Localidad: asumida ésta, como un producto histórico social, en el cual la identidad es el resultado de la vida en común, de la existencia compartida, entre los pobladores de territorios claramente delimitados. Hay tradiciones compartidas y ejes de supervivencia que dan fuerza a la intercomunicación de recuerdos, vivencias y expectativas. El vivir en la localidad significa hablar de patria chica o doméstica. Es el lugar por excelencia para precisar la idiosincrasia, la manera de ser es, la primera escala de identidad social. La noción de localidad sirve para comprender lo semejante o lo convergente. Su tamaño es variable. Puede ser simplemente un asentamiento fronterizo, o una aldea, pero en ocasiones, puede ser una ciudad. Lo importante es usar la noción como complementaria e interactiva con el ejercicio protagónico de las comunidades locales.

Séptimo supuesto

Construir conocimiento en torno al objeto de estudio: “la descentralización administrativa de la educación en un país unitario” es un asunto que los académicos deben resolver a través de la investigación.

Con frecuencia se habla de la descentralización como estrategia que favorece el desarrollo local y regional, y, de manera exagerada, se confunde con autonomía total, independiente del contexto político del Estado en que se sitúe.

La descentralización es un fenómeno complejo propio de los Estados Unitarios y los Estados Federales.

En uno y otro tipo de Estado es posible desarrollar modelos educativos: descentralización intermedia, descentralización federal, descentralización federal y comunal, descentralización comunal y académica. El esquema que se presenta en la página siguiente es una elaboración particular para ilustrar la gama de posibilidades en que se desenvuelve la descentralización²⁶.

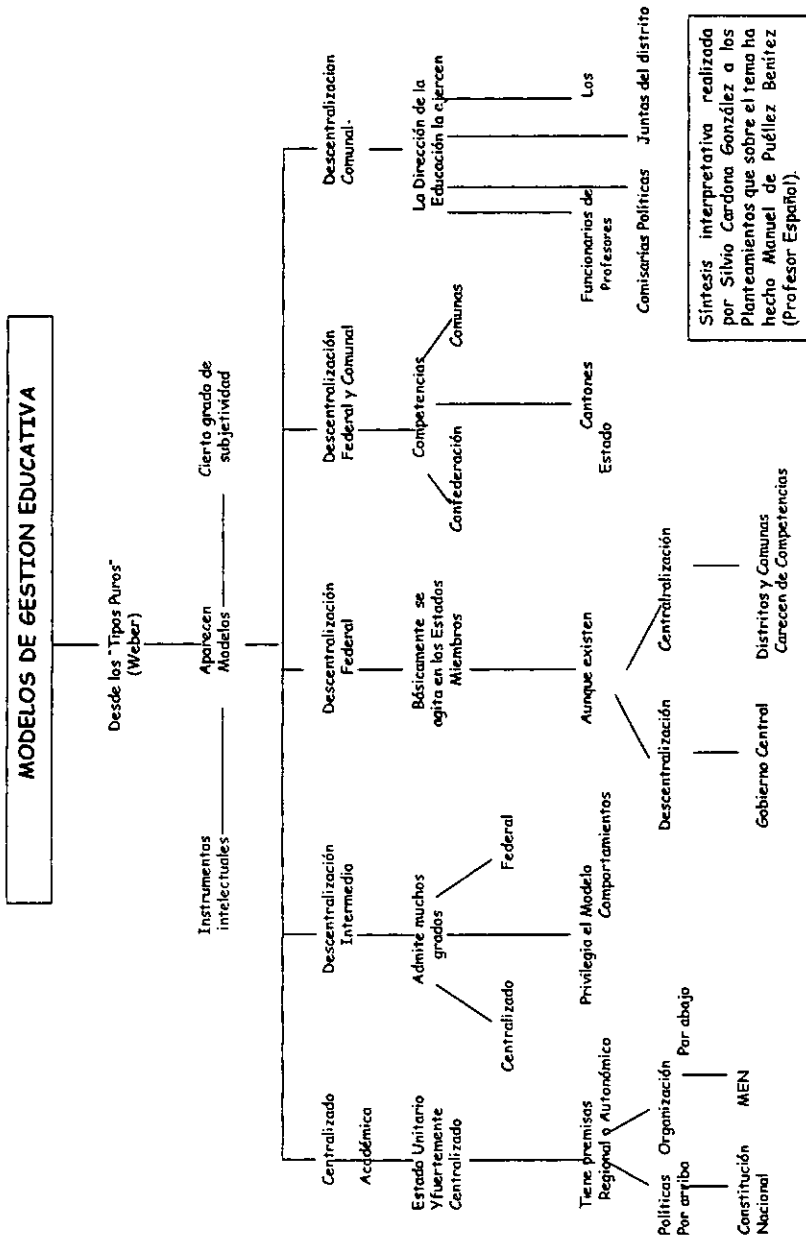
Esto implica que desde el punto de vista académico, la descentralización, como objeto de estudio, debe ubicarse en el contexto político de cada tipo Estado en el que se privilegie la investigación, para lo cual existen innumerables preguntas de conocimiento.

El Estado unitario de carácter centralista, como lo explica el profesor francés Georges Burdeau, es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder político, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta con él y con un único titular que es la persona jurídica: el Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad.

El Estado unitario, de carácter descentralista, acoge la autonomía regional y local como la estrategia que concibe la voluntad política del centro, con los impulsos políticos y gubernamentales de base.

²⁶ Al respecto puede complementarse el tema, con los aspectos que desarrolla Manuel de Puillez Benítez – UNED (España) y que se toman como referentes en el capítulo de Fundamentación de esta obra.

Lo anterior genera modelos de gestión educativa. (Ver esquema siguiente).



CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Políticas Estatales: Se refieren al conjunto de decisiones o directrices, deliberadamente adoptadas por el Estado para intervenir situaciones socialmente problemáticas. El término "política" viene de la expresión inglesa "policy". Es el Estado en acción que tiene historia, contextos, teorías, impacto y prospectiva.

El estudio investigativo de las políticas estatales se desarrolla, conceptual y metodológicamente, bajo dos dimensiones: análisis y prospectiva. El análisis se involucra en los sistemas social, político y administrativo y se contextualiza en el modelo de desarrollo económico vigente y en el contexto cultural de los escenarios en donde les corresponde intervenir. Sobre este tema el lector encontrará mayores desarrollos en el capítulo I de esta obra.

Procesos de Gestión: El sistema educativo, asumido conceptualmente como una organización social, tiene básicamente razones para justificar su existencia: Sobrevivir, crecer, proveer el servicio, generar valor agregado. Es decir, se desarrolla permanentemente gracias a procesos de gestión.

En este sentido, los procesos de gestión están referidos a los criterios y estrategias que orientan las dimensiones administrativas de planeación, el desarrollo organizacional, el liderazgo y los sistemas de información control, seguimiento y evaluación, que desde un enfoque gerencial privilegiado, propicien el logro de los objetivos, la eficiencia administrativa, la eficacia de la política educativa, pero ante todo, intervienen las situaciones socialmente problemáticas.

Alternativas de Participación²⁷: La participación es un mecanismo real de convivencia ciudadana. Sin participación no hay autonomía escolar; a mayor participación, mayor autonomía.

En un enfoque participativo deben predominar el respeto y la capacidad de diálogo para permitir que cada quien aporte desde su identidad, para formar y crear espacios para la identidad del otro, de tal manera que se vaya desarrollando una participación consciente que favorezca la construcción colectiva.

²⁷ A la luz del documento: "Educar en la participación y la convivencia ciudadana. Fundación Social. 2ª edición. Padre Luciano Cairo de la Fuente.

Son escenarios cotidianos de la participación: la familia, la institución educativa, la empresa, el barrio, la comuna y el municipio.

La participación necesita estímulos, pero no cualquier clase de estímulos, sino los que surgen de la dinámica de los procesos.

Aprender a participar en educación es un proceso educativo en sí mismo, que se va desencadenando progresivamente. Hay que ir creando espacios, mostrar actitudes formales e ir creyendo en que los otros tienen cosas valiosas que decir y que aportar.

Gestión de Recursos Físicos: Se refiere al conjunto de operaciones y logísticas que lidera el administrador de la educación del nivel local y que hace relación a tres criterios fundamentales:

Funcionalidad: Adquirir equipos y dotaciones, construir o ampliar plantas físicas con el convencimiento de que cumplirán la función para la cual fueron previstas.

Operatividad: Los recursos físicos se deben manejar en el momento y en la cantidad que se requieran.

Economía: Se refiere a la racionalidad de los costos de inversión en relación con la calidad y el servicio que van a prestar.

El siguiente cuadro muestra la estructura operacional de las Categorías de Análisis, con sus respectivas dimensiones: Valores e Indicadores.

Estructura Operacional de las Categorías de Análisis.

CATEGORIAS	DIMENSIONES	VALOR	INDICADORES
Políticas Estatales	Lo regional Lo Local	Macro-social Micro-social	Fortalecimiento de la capacidad de gestión departamental. Nuclearización de la Educación. Servicio Educativo Municipal.
Procesos de Gestión	Planeación Desarrollo Organizacional Dirección y Liderazgo Evaluación del proceso y de los resultados.	Macro-social Micro-social	Institucionalización de la Planeación. Nuevos modelos de desarrollo organizacional Nuevo rol de los actores sociales y políticos. Mecanismos del control y seguimiento de calidad.
Alternativas de Participación	Democrática Toma de Decisiones. - Autonomía.	Macro-social Micro-social	Niveles aceptables de participación. Innovaciones y proyectos.
Gestión de Recursos Físicos	Funcionalidad Racionalidad - Economía	Micro-social	Autogestión Local Racionalización en el sistema local.

Veamos ahora el comportamiento de cada una de las Categorías de Análisis, de acuerdo con la información recolectada:

En cuanto a la Categoría de Análisis: Políticas Estatales

PROCESOS RELEVANTES	FUNCIONAMIENTO		PROBLEMAS RELEVANTES	ALTERNATIVAS DE INTERVENCION
	RAZONES	CONSECUENCIAS		
<p>Voluntad del Estado Colombiano por descentralizar administrativamente el sector educativo.</p> <p>Desarrollo de la Normatividad para ajustar y apoyar los procesos de descentralización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de adoptar otras formas alternativas de gestión del sistema educativo. - Modernizar las estructuras estatales. - Adquirir capacidad competitiva en el concierto regional y mundial. - La "normativa" es una estrategia que facilita el desarrollo. - Contar con instrumentos claros para la implementación de las políticas educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las regiones y de los municipios. - Adopción de la nuclearización como estrategia de microplanificación y administración de la educación. - Favorecer la equidad, asumida como igualdad de oportunidades. - Mejorar la calidad de la educación. - Lograr mejores niveles de efectividad del sistema: eficacia y eficiencia. Procesos de gestión racionales y pertinentes a las necesidades de los departamentos, municipios e Instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las políticas educativas son formuladas por el nivel central, con poca participación de las comunidades regionales y locales. - Ausencia de capacitación en la gestión de las políticas educativas. - El núcleo de desarrollo educativo solamente logra impactar las dimensiones investigativas y culturales de las comunidades locales. - Solo existe desconcentración y delegación de funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar procesos de participación en la gestión de las políticas educativas. - Promover procesos de capacitación gerencial. - Fortalecer la microplanificación. - Impulsar el desarrollo educativo de las regiones. - Construir y adoptar los escenarios descentralizados a nivel local y regional.

En cuenato a la Categoría de Análisis: Procesos de Gestión

PROCESOS RELEVANTES	FUNCIONAMIENTO		PROBLEMAS RELEVANTES	ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN
	RAZONES	CONSECUENCIAS		
<p>La planeación es reconocida por la Constitución de 1991.</p> <p>Existencia de una Ley de Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Adopción de enfoques alternativos gerenciales: Calidad Total y Cambio Estratégico.</p> <p>Intentos de modernización de la gestión educativa (PEI)</p> <p>La educación vuelve a recuperar su rol de ser eje de desarrollo del país.</p> <p>Avances teóricos en los sistemas de información y evaluación de la calidad de la educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema educativo necesita acomodarse a los cambios institucionales del país. - Cobra vigencia el diálogo entre racionalidad política y racionalidad técnica en los procesos de gestión administrativa. 	<p>Fortalecimiento de la capacidad de planeación a nivel regional y local.</p> <p>Capacidad de las regiones y localidades para administrar la educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del rol de la sociedad civil y la comunidad educativa en la gestión de la educación. 	<p>Falta capacitación.</p> <p>Ausencia de modelos de gestión de la educación pertinentes a la naturaleza de servicio educativo.</p> <p>Ausencia de investigación en descentralización de la educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento de los instrumentos para la modernización de la educación. 	<p>Promover programas de capacitación gerencial.</p> <p>Promover estudios e investigaciones sobre descentralización de la educación, modelos de gestión, información, evaluación y acreditación de la educación básica y media.</p>

En cuanto a la Categoría de Análisis: Gestión De Recursos Físicos

PROCESOS RELEVANTES	FUNCIONAMIENTO		PROBLEMAS RELEVANTES	ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN
	RAZONES	CONSECUENCIAS		
<p>Delegación y descentralización de funciones a los municipios relacionados con la dotación, construcción y gestión del recurso físico.</p> <p>Reconocimiento del principio de subsidiariedad de los departamentos con los municipios.</p> <p>- Especialización del nivel central: MEN en la formulación de políticas y asesoramiento técnico a las regiones y municipio en la gestión del recurso físico.</p>	<p>- La descentralización de la educación debe ser de carácter integral, es decir, que abarque todas las áreas de la administración.</p> <p>El municipio, por las relaciones de vecindad y cercanía es el espacio conocedor de las necesidades educativas.</p>	<p>Transformación de recursos económicos.</p> <p>- Un mayor compromiso del Municipio y del Departamento con la administración física de la educación.</p>	<p>Escasez de recursos en los municipios y departamentos para la gestión física.</p> <p>falta de capacitación en cofinanciación de proyectos de desarrollo físico.</p> <p>Poca o ninguna voluntad de cooperación interinstitucional e intersectorial.</p>	<p>Asumir enfoques gerenciales para fortalecer la capacidad empresarial del municipio.</p> <p>Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento de recursos físicos.</p> <p>- Integración interinstitucional e intersectorial.</p>

Categoría de Análisis: Alternativas de Participación

PROCESOS RELEVANTES	FUNCIONAMIENTO		PROBLEMAS RELEVANTES	ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN
	RAZONES	CONSECUENCIAS		
-Inicio y reconocimiento de la democracia participativa en el país. -Desarrollos constitucionales y legales sobre mecanismos de participación ciudadana. -Reconocimiento de espacios de participación regional y local a través de Foros y Juntas de Educación. -Estudios sobre participación en procesos de planeación y gestión educativa. -Los PEI que promueven la participación de la comunidad educativa.	-Reconocer que la participación es la estrategia por excelencia de la descentralización. -El nuevo país se construye a partir del reconocimiento a la legitimidad y la goberabilidad -El sistema educativo es el mediador por excelencia de una cultura democrática.	-Favorece la autonomía local y regional. -Hace de la tolerancia y convivencia los valores que necesita la sociedad moderna. -Desarrolla el sentido de compromiso y pertenencia en la nación y el país.	-Incipientes los procesos de participación. -Pocos desarrollos teóricos sobre el tema. -La "participación" en juntas y foros aún es manipulada. -No se educa para la participación de la comunidad educativa en los procesos de gestión de las instituciones.	-Encontrar otras formas alternativas de participación en la escogencia de los directivos de la educación. -Crear escenarios regionales y locales autogestionarios y cogestionarios de los procesos de autonomía. -Fomentar la cultura de las innovaciones y los proyectos de desarrollo. -Promover la cultura de la participación.

He aquí una relación propuestas alternativas para fortalecer los procesos de descentralización administrativa de la educación por zonas del Departamento de Caldas.

ZONA 1: MANZANARES, MARQUETALIA, MARULANDA,
PENSILVANIA (SEDE)

- Realización de encuentros regionales para concertar estrategias de gestión educativa.
- Fortalecimiento de los procesos de integración regional a través de la interinstitucionalidad y la intersectorialidad.
- Promoción de un plan de desarrollo educativo regional.
- Reordenamiento de los FER, los CEP y las oficinas de Escalafón a nivel municipal.

ZONA 2: SAMANA, LA VICTORIA, LA DORADA (Sede)

- Fortalecimiento de los planes de desarrollo físico a nivel Municipal, en coordinación con las oficinas de planeación.
- Apoyo a las decisiones locales.
- Organización de comités de estudio de necesidades y el comité de la calidad de la educación con personas idóneas e interesadas por la investigación educativa.
- Representación de los maestros en el Concejo Municipal.
- Talleres sobre gestión de políticas educativas.

ZONA 3: BELALCAZAR, RIOSUCIO, SUPIA, VITERBO,
ANSERMA (Sede)

- Selección de directivos y docentes capacitados, incluyendo a los secretarios de educación municipal.
- Integración a nivel local de las juntas de educación, cultura, recreación, ciencia y tecnología.

- Fortalecimiento de los procesos de participación de la sociedad civil y de las comunidades educativas en el plan de desarrollo local.
- Fortalecimiento de la autonomía local.
- Apropiación de recursos del orden municipal y departamental para la educación.

ZONA 4: SALAMINA, FILADELFIA, LA MERCED, PACORA, ARANZAZU, AGUADAS (Sede)

- Descentralizar totalmente la gestión de la educación.
- Propiciar un plan de desarrollo integral en el municipio y en la región que fortalezca la educación.
- Desarrollar verdaderos procesos de participación política ciudadana y comunitaria con el trabajo de los maestros.

ZONA 5: CHINCHINA, PALESTINA, NEIRA, VILLAMARIA, MANIZALES (Sede)

- Definición clave de los niveles de gestión educativa.
- Fortalecimiento del trabajo con comunas y niveles educativos.
- Definición de las funciones de las secretarías de educación, tanto departamentales como municipales.
- Propiciar planes de desarrollo en los niveles educativos.
- Fortalecer la interventoría fiscal y técnica en los procesos de planeación y de gestión.
- Fortalecer las Juntas Municipales de Educación "JUME".

Veamos ahora algunos Lineamientos de Política y Estrategias de Desarrollo de la Gestión Administrativa en Colombia.

- Ley 76 de 1985 introduce en el país el concepto de regionalización a través de la planificación socioeconómica en un ámbito que supera las fronteras departamentales y municipales.
- Ley 11 de 1986 dota a los municipios de un estatuto básico de la administración, asegura la presencia de la comunidad en el manejo de los asuntos municipales, fortaleciendo la autonomía y reforzando la democracia municipal.
- Decreto-Ley 077 de 1987: Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios, transferencia de nuevas funciones al municipio y le encomienda la prestación de algunos servicios que la Nación venía atendiendo a través de entidades descentralizadas como el ICCE e INSFOPAL.
- Ley 24 de 1988, reestructura el MEN y además la organización para implementar la desconcentración administrativa.
- Ley 29 de 1989, delegó a los alcaldes la función de administrar el personal docente, directivo y administrativo nacional y nacionalizado.
- La Constitución de 1991 y desarrollos legislativos. El artículo 1º de la Constitución Nacional normatiza sobre "Colombia, República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana..."; el Artículo 2º establece que el Estado debe servir a la comunidad, buscando la prosperidad general, facilitando la participación en la toma de decisiones; Artículo 103 , mecanismos de participación comunitaria: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato. (Desarrollado mediante la Ley estatutaria No. 134 de 1994); Artículo 286. Entidades territoriales: Los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; Artículo 339. Plan Nacional de Desarrollo (Desarrollado mediante Ley Orgánica No. 152 de 1994); Artículo 156. Distribución de recursos y competencias (Desarrollada por la Ley 60 de 1993 y el Artículo 1º de la Constitución de 1991).

- La Ley General de Educación contempla, en cuanto a la dirección y administración de la educación (Ley 115 de 1994):

Artículo 6º: corresponde al Congreso de la República dictar las normas que regulen la educación, como un servicio público con función social. Las Asambleas Departamentales, en concurrencia con los municipios, regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la presente Ley.

Artículo 63: la inspección y vigilancia de la educación la ejercen el Ministerio de Educación Nacional, las Juntas Departamentales del Distrito Capital y Municipales de Educación, conforme a la Constitución y a la presente Ley.

Artículo 64 : la dirección y administración de la educación estatal la ejercen el MEN, las Juntas Departamentales, la Junta del Distrito Capital y las Juntas Municipales de Educación, de Conformidad con la presente ley.

- La Ley 60 de 1993 asigna las competencias administrativas de la educación a los departamentos y municipios y distribuye los recursos del situado fiscal.
- Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 152 de 1994, Plan Nacional de Desarrollo.

En conclusión, se mantienen los tres niveles de gestión del sistema educativo: central, departamental y local.

Líneas de Políticas para el Departamento de Caldas

- * **Impulsar procesos de planificación participativa en los municipios del Departamento de Caldas.**

La planificación es hoy una función administrativa de carácter estratégico que no es exclusivo de las oficinas de Planeación de los municipios para llegar a los órganos ejecutores, sino que incorpora a la comunidad en este proceso.

Estrategias:

1. Conformación de círculos de planeamiento de la educación para cada uno de los subsistemas: administrativo, curricular y económico-financiero.
 2. Capacitación del recurso humano técnico o especializado para liderar los procesos de planeación del desarrollo educativo en los municipios.
 3. Construcción redes regionales de planificación de la educación.
- * **Promover una organización educativa flexible y desburocratizada.**

Los municipios requieren estructuras organizativas flexibles ágiles, de modo que respondan a la satisfacción de las necesidades específicas para el crecimiento y desarrollo del sector. No es conveniente adoptar modelos foráneos de organización, porque rompen la autonomía decisional de los municipios.

Estrategias:

1. Construir modelos de organización educativa propios a partir de las directrices generales dadas por el MEN y la Secretaría de Educación Departamental, y complementadas por otros caracteres organizacionales que soporten la administración de la educación en función de necesidades y objetivos de desarrollo educativo.
 2. Introducir la figura "equipos" o "comités" ad-hoc que funcionen transitoriamente en el modelo de organización educativa.
- * **Consolidar relaciones de coordinación intra e intersectorial**

La coordinación es un componente básico para lograr una coherencia entre los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, con las características y expectativas de los demás sectores del Municipio.

Estrategias:

1. Permitir la participación de diferentes sectores en la administración del sistema educativo local.
 2. Desarrollar proyectos económicos y sociales conjuntamente con los demás sectores públicos y privados del municipio.
- * **Promocionar procesos de participación comunitaria**

Las tareas derivadas de las funciones administrativas involucran la comunidad como sujeto del proceso educativo beneficiario del mismo, garantizando que la acción educativa responda a las necesidades educativas reales de la población base.

Estrategias:

1. Motivar a las organizaciones comunitarias para que se involucren en las tareas educativas con la finalidad de lograr la real y efectiva participación.
 2. Elaboración de planes y programas educativos conjuntamente con asociados comunitarios del municipio.
- * **Propiciar la participación en la toma de decisiones**

Administrar participativamente el proceso educativo requiere la creación de un conjunto de condiciones (políticas, orgánicas, educativas, materiales), que permitan el acceso a las decisiones de todos los involucrados en la tarea administrativa.

Estrategias:

1. Poner en marcha la participación de los representantes elegidos por la población, en la solución de los problemas más importantes.
2. Ejecutar planes y programas que conlleven a la participación activa de la comunidad educativa, propiciando su aporte directo en la búsqueda de alternativas para mejorar la calidad de la educación.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

AHUMADA, Consuelo. El modelo neoliberal y el impacto en la sociedad colombiana. Santafé de Bogotá: El Ancora Editores, 1996.

AZUERO ZUÑIGA, Francisco y Otros. El reto de la descentralización. Foro celebrado en la Pontificia Universidad Javeriana de Santafé de Bogotá.

BOISIER, Sergio. La planificación del desarrollo regional en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES, 1981.

CAJIAO, Francisco. Sistemas locales de educación. Proyecto Institucional Calidad de la Educación y Gestión Participativa en la Localidad.

CALDERON TORRES, Federico. Plan de descentralización de los Servicios Educativos de la Región Occidental de El Salvador, Centro América/1995.

CARDONA GONZALEZ, Silvio. Organización del Sistema Educativo Colombiano en una administración descentralizada. Manizales: s.n., 1994.

CEPAHUR- FUNDACION DAG HAMMARSKJOIB. Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro: Medellín: MAX-NEEF, Manfred ET AL, 1986.

CEPAL. Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL - GTZ Cooperativa Técnica Alemana, 1996.

CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: s.n., 1992.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. CONSEJERIA PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO. COLCIENCIAS. Colombia al filo del oportunidad. Informe Ejecutivo de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. Santafé de Bogotá, 1994.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO. Gerencia pública en Colombia. Jorge Hernán Cárdenas Santa María y William Zambrano Cetiño. Santafé de Bogotá,, s.n., 1994.

CORPES DE OCCIDENTE. Políticas sociales, desarrollo regional y modernización del Estado. Experiencias Latinoamericanas y Colombianas: Pereira-Risaralda, 1994.

FORERO PARDO, Edgar y MEDELLIN TORRES, Pedro. Descentralización, Privatización y Apertura Económica. El resurgimiento de la cuestión regional. CIDER.

GALVIS GAITAN, Fernando. Manual de ciencia política. Santafé de Bogotá: ESAP, 1994.

GARCIA COCA, Andrés. Fortalecimiento del proceso de descentralización en las coordinaciones regionales de desarrollo educativo "CORPES" del Estado de Puebla, México: 1995.

GUERRERO FIGUEROA, Guillermo. El trabajo en la nueva Constitución de Colombia. Norte Editores: Ediciones Costa, 1997.

HEVIA R, Ricardo. Estado de arte de la descentralización de la Educación Básica en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: s.n., 1995.

ILPES. Partidos Políticos y Gestión Estratégica. Publicación del Seminario Internacional sobre Partidos Políticos y Gestión Estratégica. Brasilia, Brasil, 28 y 29 de noviembre de 1996.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION: IIPPE-Cartas Informativas 1994-1998. París-Francia.

LEVINE, Barry B. Complilador. El Desafío Neoliberal. El fin del Tercermundismo en América Latina. Santafé de Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1994.

MEDINA VASQUEZ, Javier y VARELA BARRIOS, Edgar. *Compiladores. Globalización y gestión del desarrollo regional. Perspectivas Latinoamericanas.* Santiago de Cali: Ediciones UNIVALLE, 1996.

MINISTERIO DE EDUCACION DE PARAGUAY, PNUD, UNESCO, BIRD, BID. *Descentralización y Desconcentración de la Educación, Informe Final - Taller Institucional, marzo de 1997.* Asunción - Paraguay.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. *Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia: Plan Decenal de Educación 1996-2005.* Santafé de Bogotá: MEN, 1991.

OEI. *Descentralización Educativa 1-2.* En: *Revista Iberoamericana de Educación, Santafé de Bogotá: Nos. 3-4 (1994).*

PENAGOS, Gustavo. *La descentralización en el estado unitario.* Santafé de Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1994.

_____. *Descentralización administrativa. 3ª. Edición.* Ediciones Librería profesional. Santafé de Bogotá, 1994.

_____. *Entidades Descentralizadas: Modernización y Privatización.* Ediciones Librería del Profesional. Santafé de Bogotá, 1996.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano: Ediciones Mundi - Prensa, 1996.*

REPUBLICA DE COLOMBIA. *Constitución Política, 1886. Constitución Política 1991.*

REVISTA ALEGRIA DE ENSEÑAR, No. 21. *El gran momento: Educar en la localidad. Experiencias de Gestión Educativa Local.* Cali, 1995.

REVISTA FORO 1990-1998. Santafé de Bogotá.

ROA, Hernando. *Conceptualizaciones Sociopolíticas.* Publicaciones ESAP, Santafé de Bogotá, 1997.

_____. La Reforma del Estado y la Gobernabilidad. El caso Colombiano. Santafé de Bogotá: ESAP, 1997.

_____. La ESAP y la Modernización del Estado.. Comentarios Preliminares. Publicaciones ESAP. Santafé de Bogotá, 1997.
RUBINSTEIN, Juan Carlos. Compilador. El Estado Periférico Latinoamericano EUDEBA, Bogotá, Mundo Educativo, 1989.

SALAZAR VARGAS, Carlos. Las políticas públicas. Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1995. (Colección Profesores; No. 19).

SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA DE ANTIOQUIA. La educación y sus normas. Compendio Ley 115/94 - 1995. Incluye, además, Ley 60/93 y Reglamentación Decreto 2886 de 1994, Medellín: La Secretaría, 1996.

SERNA GOMEZ, Humberto. Planeación y Gestión Estratégica. Serie Gerentes. 4ª. Edición. Santafé de Bogotá, 1996.

THESING, Josef. Política en una época en transformación. Unión Gráfica Ltda. 1995.

TOPOLSSKY, J. El Método de la Historia. Madrid, Ed. Cátedra, 1994.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Región y Descentralización. San Cristobal - Venezuela, 1993.

UNIVERSIDAD JAVERIANA. Análisis de Coyuntura. Artículo de Revista, 1996.

VELASQUEZ, Fabio. Ciudad y Participación. Santiago de Cali: Ed. UNIVALLE, 1996.

ZEMEMAN, Hugo. Análisis del Presente. Ed. Colegio de México. (Documento del Grupo CEPUR).