

# Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia

Crisis y Resignificación de su Racionalidad

**Silvio Cardona González**



**Universidad  
Católica  
de Manizales**



# Universidad Católica de Manizales

La Universidad Católica de Manizales es una Institución de Educación Superior, sin ánimo de lucro, de utilidad común, de carácter privado, de derecho eclesiástico. Fundada el 11 de febrero de 1954 por las Hermanas de la Caridad Dominicas de la Presentación de la Santísima Virgen, con Personería Jurídica conferida por la Arquidiócesis de Manizales y reconocida como Universidad colombiana, por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución No. 3275 del 25 de junio de 1993.

## Misión Institucional

La Universidad Católica de Manizales tiene como Misión contribuir a la formación integral de la persona desde una visión humanista, científica y cristiana, iluminada por el Evangelio, el Magisterio de la Iglesia y el Carisma Congregacional de las Hermanas de la Caridad Dominicas de la Presentación de la Santísima Virgen; orienta la academia con criterio de universalidad, hacia el desarrollo y humanización del conocimiento, la cultura y hacia la construcción de nueva ciudadanía, para responder a los retos y desafíos de la sociedad contemporánea, en el contexto de un mundo globalizado: pluralista, cambiante y sin fronteras como expresión del diálogo entre fe-cultura-vida.

Descentralización  
**administrativa**  
de la **educación**  
**en Colombia**

Descentralización  
**administrativa**  
de la **educación**  
**en Colombia**

Crisis y resignificación de su racionalidad

SILVIO CARDONA GONZÁLEZ

**Vicerrectoría Académica**

Centro Institucional de Investigación, Proyección y Desarrollo

©Copyright  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

Descentralización administrativa de la educación en Colombia. Crisis y resignificación de su racionalidad.

Primera edición: 2011

Todos los derechos reservados por la Universidad Católica de Manizales. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de reproducción de la información ni transmitir parcial o totalmente esta producción, incluido el diseño, cualquiera que sea el medio empleado: electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc., sin permiso del titular de los derechos de propiedad intelectual.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

Carrera 23 N° 60-63

PBX: 8782900 - FAX: 8782901

www.ucm.edu.co

**Editor**

Jorge Alberto Forero Santos

**Corrector de estilo**

Héctor Fernando Giraldo Bedoya

**Diseño**

Juan Andrés Mejía Londoño

**Fotografía**

Julia Elena Calderón Beltrán

**CATALOGACIÓN EN LA FUENTE**

Cardona González, Silvio

Descentralización Administrativa de la educación en Colombia.

Crisis y resignificación de su racionalidad / Silvio Cardona González.

Manizales : Centro de Publicaciones Universidad Católica de Manizales, 2011.

162 p. : 17 x 24 cm. -- (Colección Ciencias Sociales, Humanidades y Educación; No. 17)

Incluye bibliografía

ISBN 978 958 8022 44 4

1. EDUCACIÓN - COLOMBIA 2. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

CDD 371.2

Biblioteca UCM



### **Dedicatoria**

*A mi querida madre y familia, por darme la vida, el honor de disfrutarlos y aprender cada día en amistad sincera. A la Universidad Católica de Manizales, institución de orden superior en Colombia que ha significado 25 años construyendo mi proyecto de vida. A la Facultad de Educación, Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Salamanca, España, por el honor de haber sido su estudiante, hoy Doctor.*

### **Agradecimientos**

*Agradezco al profesor Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, director de tesis, ilustre académico e investigador de la Universidad de Burgos, España, por su humana condición, saber y experiencia vital, donada a la noble tarea de mi formación doctoral y generación de conocimiento en educación.*

*Al profesor José María Hernández Díaz, tutor de tesis, ilustre académico e investigador de la Universidad de Salamanca, España, por su humana condición, saber y experiencia, siempre presentes, en palabras de aliento, avance y proyecto de vida personal y científica.*

*Al grupo de profesores doctores españoles y colombianos, que contribuyeron, de manera denodada, a mis procesos de formación, a través de los cursos docentes del programa de doctorado en educación.*

*A las Hermanas de la Caridad Dominicanas de la Presentación de la Santísima Virgen regentes de la Universidad Católica de Manizales, por su palabra viva, permanente y leal para mi proyecto de vida.*

*A los parlamentarios, servidores públicos, secretarios de educación, directivos, docentes e investigadores de nuestro país —Colombia—, como sujetos vivos de la investigación, animadores de la política educativa.*





“El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente, sobre los logros y las debilidades; sobre los aciertos y los errores del país; pero ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Para ello, con Visión Colombia II Centenario 2019, se pretende lograr un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, esto implica, **aprovechar la descentralización** como un ámbito propiciador de ello, en perspectiva de consolidar un modelo político profundamente democrático y una sociedad más igualitaria y solidaria.”

(República de Colombia, DNP, 2006).

## Tabla de contenido

Presentación

Introducción

### Capítulo 1

#### **Horizonte de sentido de la indagación que deviene método**

- 1.1 Situación problema
- 1.2 Presupuestos epistemológicos
- 1.3 Supuestos teóricos
- 1.4 Enfoque y ruta metodológica

### Capítulo 2

#### **Los grandes asuntos fundantes**

- 2.1 La educación: asunto que convoca
- 2.2 Globalización/planetarización/mundialización/educación
- 2.3 Modernidad educacional y modernización educativa
- 2.4 Tipos de descentralización administrativa de la educación
- 2.5 Modalidades de descentralización
- 2.6 Modelos educativos
- 2.7 Sistemas de desarrollo administrativo
- 2.8 Las políticas de descentralización administrativa de la educación en el contexto internacional, década de los 90

### Capítulo 3

#### **Trayectos descentralizadores de las reformas educativas, periodo 1968 - 1990**

- 3.1 La descentralización en Colombia, legado de la constitución de 1886
- 3.2 Reforma cualitativa y de transformación educativa: 1968
- 3.3 Reforma educativa desconcentradora: 1974
- 3.4 Descentralización política, económica y administrativa: 1982

### Capítulo 4

#### **Planos comprensivo-explicativos de la descentralización administrativa de la educación en Colombia 1990-2002**

- 4.1 Plano 1. La revolución pacífica
  - 4.1.1 El plan de apertura educativa
  - 4.1.2 La misión de los sabios
  - 4.1.3 Emergencia de la Ley 60 de 1993: competencias y recursos
  - 4.1.4 Albores y expedición de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación
- 4.2 Plano 2. El salto social
  - 4.2.1 El buen gobierno, eje de descentralización
  - 4.2.2 El salto educativo, emergencia de desarrollo del sector
- 4.3 Plano 3. Cambio para construir la paz
  - 4.3.1 Las instituciones desde “abajo”, asunto prioritario para lograr el cambio
  - 4.3.2 La educación, asunto prioritario para construir la paz
  - 4.3.3 Emergencia de la Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones
  - 4.3.4 Estructura administrativa descentralizada de la educación
  - 4.3.5 Descentralización y autonomía en la institución educativa

## **Capítulo 5**

### **Resignificaciones/fundaciones/visibilizaciones**

- 5.1 ¿Por qué descentralización administrativa de la educación en Colombia?
  - 5.1.1 Dimensión conceptual/teórica
  - 5.1.2 Dimensión histórico/política
  - 5.1.3 Dimensión técnico/burocrática
  - 5.1.4 Aplicativos

## **Capítulo 6**

### **Cierres/aperturas**

- 6.1 Redefinición de lo educativo
- 6.2 Redefinición del papel del estado
- 6.3 Redefinición del sistema educativo

Bibliografía

Anexos

## PRESENTACIÓN

Me honra la generosidad que han tenido las directivas de la Universidad Católica de Manizales, prestigiosa institución de educación superior que ha contribuido exitosamente a la formación de varias generaciones de profesionales para Caldas y el país, al encomendarme la tarea de hacer la presentación del libro *Descentralización administrativa de la educación en Colombia. Crisis y resignificación de su racionalidad*, cuya autoría es del consumado educador Silvio Cardona González, un maestro en el sentido completo de la palabra, quien entrega esta obra que deviene de su ejercicio de formación doctoral en la Universidad de Salamanca, España.

Este honor está representado en el hecho de corresponderme hacer referencia a un producto académico de alguien que, con entereza y dedicación encomiables, ha trasegado por los escenarios de la educación y la esfera pública —según la cual, y parafraseando a Arendt, constituye un espacio ético o lugar donde el ciudadano desarrolla su autonomía y trasciende de lo individual a lo colectivo, sin desaparecer del mundo político—, dejando una amplia estela de enseñanzas ligadas a lo que, en últimas, deviene en la noble tarea de formar seres humanos capaces de intervenir en los procesos de transformación que requiere y reclama la Colombia de hoy. El concepto de Universidad, en su sentido amplio, jamás soslayará el valor supremo de la investigación científica como actividad sistemática que pone en contacto a académicos, intelectuales y ciudadanos del común —a través de sus resultados—, con las profundas discusiones sobre temas y problemas de palpitante vigencia sobre las realidades que vive el país. En este sentido, la publicación que hace la Universidad Católica de Manizales cumple a cabalidad con el papel de verdadero centro de reflexión y generación de conocimiento en su calidad de Alma Máter.

Luego de poco más de dos décadas de experiencia descentralizadora en el país, asunto que se ha constituido en megatendencia después de la Segunda Guerra Mundial, adquiere enorme relevancia académica la mirada crítica que se efectúa sobre los alcances y limitaciones del proceso en materia educativa, con las tensiones e implicaciones que ello representa en términos de oportunidades y amenazas que se ciernen para las sociedades desde el momento mismo de su aplicación. Nada mejor que la presente obra de conocimiento para develar, desde los intersticios mismos de la compleja red que conforma la temática abordada, los más importantes logros derivados de la descentralización y sus efectos en las prácticas de planificación.

En la dimensión de lo político, como escenario donde se definen reglas para acceder al poder, es común encontrar que la descentralización ha sido y seguirá siendo por mucho tiempo un asunto de debate entre quienes identifican en ella una gran oportunidad para democratizar el ejercicio de gobierno y construir destino común, y quienes, por el contrario, la califican como una seria amenaza a la consolidación de un Estado fuerte con capacidad de mantener la estabilidad política en las regiones. De ninguna manera puede asumirse que ambos objetivos son mutuamente excluyentes o antagónicos para la sociedad; por el contrario, es necesario reconocer la ocasión privilegiada que, para el desarrollo del país, representa la participación de entes territoriales y comunidades en la redistribución del poder político, económico y administrativo, para mantener la cohesión social y la estabilidad política del Estado colombiano.

La posibilidad real que brinda la descentralización como opción de desarrollo es inocultable, hecho que se reafirma en los procesos de planificación sectorial que pretenden responder, de fondo, al precepto de la democracia participativa como sistema y como régimen que abre espacios de construcción colectiva en procura del bien común. Hoy más que nunca la Gobernabilidad —entendida como la capacidad de quienes gobiernan y dirigen los Estados para responder a las necesidades, intereses y expectativas de los ciudadanos—, a la vez que logra mantener la estabilidad política, se integra de manera importante a los procesos de Gobernanza

—comprendida como el autogobierno o capacidad para hacer confluir actores públicos, privados y sociedad civil en pos de alcanzar mejores condiciones de bienestar, sin que necesariamente esté presente el ente gubernamental—, para conjugar acciones que bien podrían constituirse en verdaderas Políticas Públicas Educativas para el desarrollo local, regional y nacional.

En el marco de la relación Gobernabilidad/Gobernanza, sin entender esta última como un desprendimiento del Estado respecto a sus obligaciones legales y constitucionales, la descentralización educativa constituye un aporte trascendental para el incremento sustancial de mejores condiciones de vida de comunidades que otrora presenciaban, como actores pasivos, la imposición de directrices y lineamientos que, en su mayoría, no correspondían a las realidades del contexto donde se aplicaban.

La revisión juiciosa y crítica del proceso descentralizador de la administración de la educación en Colombia, incluida su crisis y resignificación, permite dilucidar en el presente trabajo las tramas complejas de su discurrir histórico y, en lo fundamental, aporta a manera de conclusiones un importante soporte —que muy seguramente será tenido en cuenta por autoridades públicas, dirigentes y organizaciones políticas y gremiales— en términos de lineamientos de política y estrategias para lo que será la educación colombiana en el futuro próximo. A ello apuntan redefiniciones de lo educativo, del papel del Estado, del sistema educativo y la apuesta final por el compromiso orientado a alcanzar, como lo dice el autor, un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos que anhelan una sociedad más igualitaria y solidaria. He aquí el interés por la vigencia de dos principios de la Revolución Francesa que inspiró tantas transformaciones del mundo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y comienzos del XIX, de las cuales, y por fortuna, Colombia no quedó excluida.

Interesante aporte creativo, en cuanto al componente metodológico investigativo diseñado y aplicado por el autor, representa la presente producción intelectual que, además de las contribuciones prácticas mencionadas para la dimensión administrativa de lo público, servirá de fuente enriquecedora para quienes trasiegan por el apasionante mundo de la indagación científica en Colombia, Latinoamérica y el mundo.

**Juan Carlos Yepes Ocampo**

Profesor Titular Universidad de Caldas  
Candidato a Ph. D. en Estudios Políticos (Políticas Públicas)  
Universidad Externado de Colombia

## INTRODUCCIÓN

*Este texto, ante todo, es una obra de vida asumida como organización gnoseológica, en tanto proposición que se mantiene en contexto de red de pensamientos, lógicas, racionalidades, conocimientos, indagaciones, fundaciones, entre otros ejercicios intelectuales y acciones que devienen del quehacer científico. Obra de vida que se deja leer, interlocutar e interrogar.*

Silvio Cardona.

Los desafíos de la sociedad del conocimiento, caracterizada por la globalización del mundo, el cambio tecnológico y el cambio en la posición demográfica, hacen necesario que no solo cada país, sino también la humanidad, repiensen todos sus esquemas políticos, económicos, educativos y de gestión, dentro de los que aparecen tres movimientos globales: liberación de mercados, democracia y descentralización, en tanto se asiste a una época de cambios en la naturaleza y alcance de la gestión pública de los sistemas educativos en el mundo, América Latina y Colombia.

La globalización (UNESCO-IIPE: 2003a) comporta una creciente localización. La descentralización de la educación es la segunda cuestión importante que ha transformado profundamente las prácticas de la planificación en los últimos años. Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países se han embarcado en algún tipo de descentralización, adoptando diferentes formas, experiencias y ejecutorias, como parte de las reformas globales del Estado y las administraciones públicas.

Por esta tendencia, los países de la región están reconociendo las bondades de contar con un esquema de descentralización. Entre los países con gobiernos unitarios (BID, 1998), Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización. Las razones que motivaron tal empresa fueron muchas, tanto de orden político como económico, dado que hoy se habla, con mayor naturalidad, de conceptos y nuevas racionalidades, que expresan una mayor relación entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las comunidades educativas.

El tránsito de la espacialización de los conflictos hacia la territorialización, hacia la trascendencia de la planificación del desarrollo territorial, regional, local e institucional, y hacia la democracia participativa en la gestión pública, como nuevas dimensiones de la modernización estatal, de alguna manera está determinando también los modos o modelos de organización y gestión descentralizada de la educación.

Diversos voceros de sectores políticos, estudiosos de las problemáticas de desarrollo del país y sus regiones, alcaldes, gobernadores y representantes de los sectores público, privado, comunitario y de la sociedad civil en general, han señalado en varias oportunidades la urgencia que tiene el país de construir colectivamente desde la descentralización una visión de desarrollo, que permita la convergencia de los diversos intereses existentes alrededor de propósitos de desarrollo de largo plazo.

Si nos imaginamos a Colombia teniendo en cuenta lo inmediatamente expresado, se requeriría de una reingeniería institucional/administrativa de enormes proporciones, que se constituiría en uno de los retos fundamentales para un futuro inmediato.

Deviene la necesidad de reestructurar la organización del Estado, teniendo en cuenta el punto de vista de las nuevas interrelaciones que son imperativas, el contexto externo e interno del desarrollo territorial nacional y regional, y la conveniente articulación entre instituciones dedicadas a asuntos interiores y exteriores.

En cuanto a la modernización educativa, en el país se vienen dando cambios de tipo pedagógico, curricular, económico, financiero, administrativo y de gestión, a través de reformas educativas que no se agotan en la innovación pedagógica o la racionalización administrativa del sector, sino que se integran a una estrategia más amplia de desarrollo en la cual confluyen desde lo educativo las racionalidades técnicas y políticas del Estado.

En este contexto, la descentralización administrativa de la educación tiene su cometido: contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema educativo para hacer de la educación un eje de desarrollo que le permita al país tener presencia significativa en la región y el mundo como exigencia de la globalización. Para ello, la academia universitaria está llamada a ser contributiva mediante la investigación.

Entre tanto, en esta investigación emergen intencionalidades que convocan antecedentes, intereses, procesos, prácticas, roles y desempeños; otras intencionalidades muestran vacíos de conocimiento, identificados a través de un estado del arte del conocimiento acumulado y la resignificación de los cambios institucionales de país, que son consecuencia de los procesos de modernización del Estado, la sociedad y el mercado; y además emerge, desde luego, mi formación doctoral en educación. Intencionalidades que justifican, en alto grado, optar por la descentralización administrativa de la educación, como política pública y objeto de conocimiento. De ahí la pregunta central de investigación: ¿Cuáles son las comprensiones de tipo epistémico, teórico y metodológico de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, desde la crisis y resignificación de su racionalidad?

Para hacer más aprehensible el conocimiento y delimitar el objeto de estudio, la investigación se orienta en torno a los siguientes objetivos: a) analizar comprensivamente la descentralización administrativa de la educación en Colombia desde la crisis y resignificación de su racionalidad, para fundar, a modo de conclusiones, lineamientos de política y estrategias de organización y gestión de la educación para el país; b) caracterizar los procesos de evolución de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo 1968-2002, a la luz de las coyunturas de la modernización del Estado y la sociedad; c) explicar e interpretar las categorías de análisis (axiales y emergentes), en cuanto a dimensiones técnicas y políticas del Estado, que configuran y reconfiguran procesos, escenarios, actores, hechos y acontecimientos en Colombia; d) establecer, como conclusiones, lineamientos de tipo conceptual, teórico, metodológico, organizacional y de gestión, como planos de posibilidad de la educación para Colombia.

La investigación fue de tipo cualitativo, con enfoque comprensivo/hermenéutico, anclada en tres momentos: caracterizaciones, interpretaciones y fundaciones. Las comprensiones sobre el método surgieron de la pulsión creadora, humana e inteligente del investigador, de los actores y de las fuentes consultadas como sujetos vivos y de investigación, a través de círculos de conversación (constructores y ejecutores de políticas públicas en educación), análisis de documentos y análisis de contenidos en Informes y Gacetas del Congreso de la República, archivos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Federación Colombiana de Educadores – FECODE<sup>1</sup>, búsquedas documentales y revisión bibliográfica en bibliotecas nacionales y españolas.

La estructura formal de esta obra está conformada por cinco capítulos. El primero se nomina *Horizonte de sentido para la indagación que deviene método*, y corresponde a los componentes de tipo epistémico, conceptual y metodológico que permitieron dilucidar y delimitar el objeto de conocimiento, así como el desafío académico de los desarrollos gnoseológicos de la descentralización administrativa de la educación, lo cual indicó el conocimiento básico sobre el estado del arte de la cuestión indagada, que de alguna manera

<sup>1</sup>Organización mayoritaria de los maestros colombianos, de naturaleza sindical, afiliada a la Internacional de la Educación en el Congreso de Estocolmo en 1993.



constituyó la tradición acumulada, mirando los tránsitos de conocimiento para encontrar lo que limita y retarda; además, se pudieron considerar los vacíos de conocimiento que invitaron a cambiar la mirada sobre los mismos fenómenos un tanto divergentes.

El segundo capítulo lleva por nombre *Los grandes asuntos fundantes*, que en el contexto teórico enmarcaron el objeto de conocimiento y se hicieron explícitos en fuentes planas y virtuales, como encuentros y desencuentros con autores convocados desde sus obras, para posibilitar el análisis crítico y la toma de posiciones argumentativas frente a los presupuestos epistemológicos y teóricos planteados, así como frente a los hallazgos, procesos y reconfiguraciones de las realidades empírico-epistémicas.

El capítulo tercero, *Trayectos de las reformas descentralizadoras de la educación en Colombia, período 1968-1989*, es un acápite historiográfico, en contexto con los Planes Nacionales de Desarrollo y los Gobiernos, la Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa: 1968, la Reforma Educativa Desconcentradora: 1974, y la Descentralización Política, Económica y Administrativa: 1982.

En el cuarto capítulo, *Planos comprensivo-explicativos de la descentralización administrativa de la educación en Colombia 1990-2002*, en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Gobiernos y a través del ciclo hermenéutico, se profundizan las caracterizaciones, explicaciones, comprensiones y fundaciones en los supuestos teóricos planteados mediante el diálogo entre teoría y práctica, orientado por la ruta metodológica emergente.

El capítulo quinto, *Resignificaciones/Fundaciones/Visibilizaciones*, es un acápite que da cuenta de los sentidos y significados de los hallazgos encontrados, las dinámicas naturales de la investigación y la actividad pensante y creadora del investigador, que se explicita en tópicos, sueños, imaginaciones, miradas de largo aliento (elementos de carácter epistémico, teórico, práctico y metodológico), provocadoras de conceptos, orientaciones, líneas de acción, estrategias, recomendaciones, en horizontes de posibilidad para pensar y conversar alrededor de escenarios, políticas públicas y estrategias para fortalecer la descentralización administrativa de la educación en Colombia, en íntima relación con las tendencias, sueños e imaginaciones del ordenamiento territorial de nuestro país.

Finaliza la presente obra con miradas del autor que convocan *Cierres/Aperturas*, en cuanto redefiniciones de lo educativo, el Estado y el sistema educativo.



# CAPÍTULO I

## HORIZONTE DE SENTIDO DE LA INDAGACIÓN QUE DEVIENE MÉTODO

*La imaginación y el compromiso con la investigación, y los trayectos/planos recorridos, ponen en alerta sobre los límites y potencias del conocimiento, los errores y los mitos, el problema político articulado al del poder, la validación, la representación y la legitimación social. Trayectos/planos que, a su vez, se han tornado abiertos, itinerantes, cristalizadores y fluyeron como intereses epistémicos, teóricos y metodológicos.*

Silvio Cardona.

La descentralización de la educación ha sido un tema que el autor ha venido privilegiando como campo de indagación y formación desde 1985, en el contexto de la administración pública, la academia universitaria y el ejercicio político y ciudadano. He aquí algunos trazos de interés académico, individual, político y ciudadano:

### **Una aproximación al estado del arte**

Los desarrollos teórico-prácticos de la descentralización administrativa de la educación, como objeto de conocimiento y política pública<sup>2</sup>, avanzan en la construcción-reconstrucción conceptual de las siguientes categorías:

**Modelos de Descentralización.** Modelos teóricos de descentralización, modelos de gestión educativa, sistemas educativos locales, estrategias para fortalecer la descentralización administrativa de la educación, diseños metodológicos para la coordinación y dirección de la administración educativa descentralizada, estrategias de gerencia educativa municipal.

**Políticas y Jurídicas.** Experiencias significativas de política y estrategia para fortalecer la descentralización educativa en Suecia, a través de Oficinas Locales, que representan el Ministerio y las colectividades locales (comunidades y municipalidades) para aumentar la autonomía (Benín, Guinea, Malí, Senegal).

**Investigaciones y Artículos.** Estados del arte sobre descentralización educativa, estudios de caso evaluativos, focalizados y teóricos, proyectos de investigación-acción, informes de investigación, tesis de grado, monografías, evaluaciones estatales, reflexiones sobre la perspectiva crítica de los procesos de desconcentración y descentralización, artículos de opinión y revistas.

**Cambios institucionales en el país.** Derivados de los procesos de modernización, globalización, descentralización y democratización del Estado, la sociedad y el mercado, que se concretan en la elección y puesta en marcha de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Política de 1886, la expedición de la Constitución de 1991, la promulgación y puesta en marcha de normativas relacionadas con todos los sectores de la vida nacional, y de manera particular, la expedición e implementación de tres Leyes Tipo de la Educación, en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, período 1990-2002: Ley 60

<sup>2</sup> En perspectiva de los objetivos de la investigación que convoca, se hizo un paneo muy general sobre el asunto, con el fin de fundamentar y justificar la decisión tomada; por tanto, el lector no encontrará niveles de profundidad, que pudiesen desencadenar con rigor académico en el análisis de políticas públicas. Se seleccionaron 18 fuentes disponibles. Estudios relacionados sobre descentralización administrativa de la educación ponen de manifiesto que existen intereses de conocimiento, desarrollados por académicos, profesores universitarios, investigadores, funcionarios de Oficinas de Planeación, Ministerios de Educación, Institutos de Investigación, y Programas Especiales, entre otros. En el tema, se cuenta con académicos y profesores universitarios, a quienes he invitado para tejer el discurso; algunos de los cuales son: Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, Clementina García Crespo, José María Hernández Díaz, Manuel de Puelles Benítez, Belén Espejo Villa, José Penalva Buitrago (investigadores españoles), Juan Casassus, Ricardo Hevia Rivas (investigadores chilenos), Piedad Caballero, Carmen Helena Vergara, Mary Simpson, Francisco Cajiao (investigadores colombianos), entre otros.

de 1993, Competencias y Recursos; Ley 115 de 1994, Ley General de Educación; y Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones.

Hecho el análisis de dichas categorías (modelos, políticas y jurídicas, investigaciones, artículos, cambios institucionales en el país), a través de la metodología Resumen Analítico en Educación, RAE, se encontró, en las 18 fuentes consultadas, que en alto grado los asuntos de conocimiento han estado orientados a la búsqueda incesante de estrategias metodológicas y prácticas para fortalecer, no solo los tipos de descentralización administrativa (desconcentración, delegación, privatización), sino también las modalidades de descentralización (regionalización, municipalización, nuclearización).

### **Las resignificaciones del autor**

Las resignificaciones son las siguientes:

- Los roles desempeñados en el sector público colombiano en calidad de docente y directivo de la educación Básica, Media, Normalista y Superior, Delegado Ministerial (1984-1986), encargado de dirigir y coordinar la política educativa en el departamento de Caldas, conjuntamente con el señor Gobernador y la Junta Administradora del FER, el acompañamiento de experiencias significativas en talleres de descentralización educativa, la participación activa en eventos académicos nacionales e internacionales sobre la materia y la incursión en espacios de participación gubernamental y ciudadana sobre el tema que convoca.
- El ejercicio de la academia universitaria, en su triple función misional: docencia, investigación y proyección social, relacionada con política educativa colombiana, gestión educativa, alta gerencia pública, proyectos de futuro, territoriales, gestión del conocimiento, investigación en la maestría en educación, Grupo de Investigación ALFA (Universidad Católica de Manizales), Grupo de Investigación ORION y Semillero Redes de Gestión de lo Público (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP (Caldas), profesor invitado a programas de maestría en universidades del país, arbitraje de revistas, además de investigaciones y publicaciones en la temática.
- Los procesos de formación académica en Administración Educacional y Gestión Pública, en los niveles de pregrado, posgrado y los créditos de docencia del programa de doctorado en educación de la Universidad de Salamanca, España.
- La experiencia vital del investigador, en el ejercicio ciudadano y político, como militante de partido político, miembro de órganos, directivo y asesor encargado de liderar el eje programático, ideológico y de formación, y también las experiencias como Concejal y Diputado Electo.

En conclusión, los vacíos de conocimiento teóricos y prácticos, identificados mediante el estado del arte, los roles en el sector público y académico y las resignificaciones en cuanto antecedentes personales, profesionales, académicos e institucionales del investigador relacionados, constituyeron nichos de interés gnoseológico para el despegue de la idea de investigación, privilegiando como puntos de partida, tópicos de indagación que se fueron reconfigurando en el proceso vital de la andadura: Evolución Histórica, Organización del Sistema Educativo, Tipos de Descentralización Administrativa, Modalidades de Descentralización Administrativa. En este contexto se perfila la idea de investigación, en perspectiva de la tesis doctoral.

## 1.1 Situación problema

La descentralización administrativa de la educación en Colombia, en cuanto objeto de conocimiento y política pública, ha tenido desarrollos significativos evidentes en los planes y ejecutorias de los Gobiernos, aunque en alto grado los procesos de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas y estrategias de acción han operado en el divorcio: racionalidad técnica/racionalidad política, por el rol de los actores informados y no informados.

Se justifica entonces un ejercicio de indagación, que si bien privilegió caracterizaciones, explicaciones, interpretaciones y fundaciones de tipo teórico y práctico acerca del objeto de conocimiento abordado, tanto en el ámbito técnico como en lo político, suscitó, de manera significativa, la búsqueda de racionalidad educativa, en contexto de realidades epistémicas y empíricas, en las que se desenvuelven las políticas públicas en general, y la descentralización administrativa de la educación, en particular<sup>3</sup>.

En tanto, la descentralización administrativa de la educación como objeto de conocimiento es una noción que se diversifica y multiplica al ser considerada; supone legítimamente que contiene en sí diversidad y multiplicidad, que no podría ser reducida a una sola noción, como hecho, dato, información, percepción, descripción, idea, o teoría, más bien, hay que concebirla en diversos modos, niveles o formas de pensamiento.

La descentralización administrativa de la educación como fenómeno multidimensional es susceptible de investigación y rupturas epistemológicas, dada la disyunción tradicional de dos racionalidades que siempre la han connotado: técnica y política. Es lo que en síntesis (Zemelman: 1992) llama la atención sobre la "totalidad", como panorama de las ideas básicas.

Situación problema que se concretiza en la siguiente pregunta central de conocimiento: ¿Cuáles son las comprensiones de tipo epistémico, teórico y metodológico que desde las crisis y resignificación de racionalidades del Estado, caracterizan, explican y fundan posibilidades para la descentralización administrativa de la educación en Colombia?

## 1.2 Presupuestos epistemológicos<sup>4</sup>

### Presupuesto epistemológico 1:

La racionalidad es una opción epistemológica para pensar la descentralización administrativa de la educación, como política pública y objeto de conocimiento. El conocimiento de este asunto tiene gran incidencia en la comprensión de lo que se esté entendiendo por "racionalidad" en general, y sus dimensiones técnica y política en particular, que integra racionalidad educativa, porque se corre el riesgo, si no se hace, de manejar un concepto dogmático, ahistórico y vago, como si se tratara de algo definitivamente hecho y simplemente intuitivo.

Como es sabido, la tradición filosófica occidental se fue constituyendo como búsqueda del logos. A pesar de las dificultades para definir este término, no cabe duda de que hace referencia a lo común, a lo universalmente compartido, es decir, a lo racional.

A pesar de sus pretensiones universales, desde los inicios de la filosofía, la racionalidad se opuso a lo sensible y a todo aquello que tuviera alguna relación con esa innegable dimensión,

<sup>3</sup> Para tal efecto, se acude a las aportaciones de Hugo Zemelman, Edgar Morín, Sergio Vilar y Alain Touraine, autores invitados en este caminar, para pensar nuevas racionalidades de los sistemas educativos.

<sup>4</sup> Comprendidos estos presupuestos como elaboraciones conceptuales imaginadas, soñadas, sustentadas y eventuales, que devienen de la teoría y la práctica social, con función orientadora de las tesis centrales, y de configuración del objeto de conocimiento que deviene el método de investigación.

por considerar que no conducía a la verdad, sino a múltiples y, tal vez por eso, engañosas opiniones (López, 2000<sup>5</sup>).

Algunas de las teorías de la racionalidad que han alumbrado en la época contemporánea, y otras inspiradas en los impensados y las críticas de las concepciones clásicas y modernas, y que continúan teniendo repercusiones en el pensamiento filosófico del siglo XXI, son, entre otras, las relacionadas con el Racionalismo Crítico de Albert H. (2002), filósofo alemán que se confrontó de manera radical a los teólogos, y que aporta uno de los principios fundamentales, cuando de acudir a la racionalidad crítica se trata; me refiero al principio de la “razón crítica como razón falible”.

Sin el carácter de profundización, ya que no es un objetivo estratégico de la investigación referida, sí es muy importante reconocer en Manuel Kant, el filósofo de la cultura moderna, el despliegue de la más fecunda época de vida, que lo hace pionero de tal concepción, puesto que Kant no se limitó a formular una teoría del conocimiento científico, sino que meditó asimismo con hondura y sagacidad en los temas de la conducta moral, de la religión y del arte, no menos que en las exigencias políticas y pedagógicas, que iba reclamando la vida contemporánea<sup>6</sup>.

La racionalidad (Rescher, 1998) es la búsqueda inteligente de los fines adecuados, la inteligencia o razón; es el instrumento de supervivencia fundamental de la raza humana, para el tratamiento de nuestros asuntos. Los tres contextos mayores de la racionalidad son el cognoscitivo, el práctico y el evaluativo. Estos contribuyen a la tarea común de implementar “las mejores razones”, que respectivamente son las razones para las creencias, las acciones y las evaluaciones<sup>7</sup>.

Desde estos referentes, la descentralización administrativa de la educación es, a su vez, expresión racionalizadora y racional del Estado moderno; claro está, es un legado de la tradición weberiana, puesto que el Estado es una institución jurídico-política, racionalizadora de los intereses generales (Roa, 1997).

La decisión del Estado de expresarse a través de la política pública para intervenir situaciones socialmente problemáticas en la educación, tiene a la base una(s) racionalidad(es). El pensamiento mutilado y la inteligencia ciega (Morín, 1998) pretenden ser y se creen racionales. En realidad, el modelo racionalista al que obedecen es mecanicista, determinista y excluye como un absurdo toda contradicción. No es racional, sino racionalizador.

### Presupuesto epistemológico 2:

La racionalidad política tiene que ser evidente en el estudio de las políticas educativas<sup>8</sup>, como es el caso de la descentralización administrativa de la educación. Es la pregunta desde el conocimiento, por el entramado de las relaciones de poder de los actores informados y no informados que en ella participan. Esta racionalidad (Jiménez, 1999) se expresa en la elaboración de sistemas coherentes de enunciados fundados y contrastables, tanto si con ellos se intenta reconstruir conceptualmente la realidad-ciencia-factual.

<sup>5</sup> La profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED (Madrid, España), María del Carmen López Sáenz, en su asignatura: Teorías de la racionalidad, sostiene que el culto de la Razón en la Modernidad identificó la racionalidad con el procedimiento científico e intentó aplicar la metodología de la ciencia a la filosofía, con el fin de fundamentar sus certezas. Las críticas kantianas de la razón no consiguieron cerrar la brecha entre una razón teórica y otra práctica; por su parte, el racionalismo de Hegel, a pesar de hacer uso de la dialéctica, seguía aprisionado en el idealismo; la racionalidad de su historia desembocaba en el Absoluto y así se detenía el movimiento dialéctico y la dinámica de la realidad.

<sup>6</sup> Ya decía W. Windelband, a fines del siglo XIX, con ocasión del centenario de la Crítica de la Razón Pura, que el gran significado de la filosofía kantiana consiste en haber dado por vez primera una expresión adecuada a este nuevo rumbo de la cultura, en haber plasmado a grandes rasgos, en su conjunto, este estado del espíritu del hombre contemporáneo.

<sup>7</sup> En este concepto “rescheriano” me paro para las comprensiones, en tanto que las teorías de la racionalidad son muy abundantes, como legados de la tradición filosófica occidental, desde luego, reconociendo los movimientos filosóficos críticos acerca de la racionalidad calculadora, sin abandonar por ello la búsqueda de otras racionalidades.

<sup>8</sup> La política educativa, al decir del profesor Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, en sí misma, también participa de racionalidades, la racionalidad teórica propia de la ciencia y de la racionalidad práctica de la tecnología configurada como una mediación reguladora y controladora, como un conocimiento científico normativo.

Lo político (Zemelman, 1992<sup>9</sup>) no constituye un conocimiento en sí mismo, sino más bien una perspectiva de conocimiento que se fundamenta en la idea de que toda la realidad social es una construcción viable, y como tal, un ámbito de racionalidad política.

En este concepto “zemelmaniano” me paro para las comprensiones, en tanto es bien importante reconocer, aunque sea de manera rápida, la tradición filosófica en la que se origina “lo político” y, por ende, la política, que es el referente mayor de la política pública, y por consiguiente de la política educativa<sup>10</sup>.

Convoca entonces los siguientes supuestos básicos, cuando de pensar la racionalidad política se trata:

Es una razón eminentemente normativo-práctica, orientada a racionalizar secuencias intencionales de dirección e intervención en los sistemas educativos.

La razón de la política educativa no se reduce a la lógica deductiva de la ciencia aplicada, sino que incluye otros componentes como son las valoraciones éticas y una lógica propia de intervención y creatividad, que deben incorporarse a su caracterización como forma específica de pensamiento.

Atiende un dominio cognoscitivo autónomo, de naturaleza explicativo-prescriptiva, fundamentando su actuación sobre los propios presupuestos conceptuales y heurísticos.

Aunque se configura como saber autónomo, la complejidad de su objeto de estudio plantea la necesidad de una investigación interdisciplinar en estrecha vinculación con la ciencia política.

Vuelve entonces al escenario la pregunta de Zemelman (1992): ¿Qué racionalidad científica supone lo político del conocimiento? Desde los supuestos básicos que plantea el profesor Jiménez Eguizábal (1999), se debe recuperar para desentrañar una política educativa que tiene a la base racionalidades individuales, colectivas, ideológicas, símbolos, signos, representaciones mentales, legitimidad, poder en sus expresiones o manifestaciones (Kosik, 1989), o sea, que todo está en conexión con todo y que el todo es más que las partes.

### Presupuesto epistemológico 3:

Como forma y expresión del pensamiento y acción del Estado, la racionalidad técnica es una decisión inteligente, también heredada de la tradición weberiana<sup>11</sup>, que contiene en su interior preocupaciones por la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la política educativa. Es la

<sup>9</sup> Al respecto dice el profesor Hugo Zemelman que se puede tomar la afirmación gramsciana de que “todo es político”, con sus estructuras particulares: Estado, partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, aparatos ideológicos, sociedad civil, pues lo “político” como plano de análisis reconoce como su núcleo básico la conjunción entre sujeto y proyecto, lo que se expresa materialmente en el juego de tácticas y estrategias que encuadran la dinámica de los sujetos en el interior de las estructuras políticas.

<sup>10</sup> Aristóteles, en su obra “la Política”, expresa que la “polis” es fundamentalmente una comunidad que busca el bien común; las primeras ideas acerca de la polis como comunidad, las partes que la componen, los elementos con que cuenta y las relaciones que los unen, terminan así: “De lo dicho se deduce con evidencia que la polis existe por naturaleza y que el hombre es por naturaleza animal político; quien pues por naturaleza y no por accidente vive sin la polis, es o un loco o un ser superior, o un hombre como aquel a quien critica Homero como ser, sin hermandad, sin ley y sin hogar, que por naturaleza no ama sino la guerra, una ficha indefensa en un juego de mesa”. Aristóteles se enfrenta al fenómeno político, acudiendo a elementos analíticos, en cuanto principios metafísicos, principios éticos, principios antropológicos, principios políticos generales y particulares.

<sup>11</sup> La burocracia es el ejemplo más típico de la racionalidad técnica del Estado, puesto que la dominación legal es el principio de carácter racional que tiene como fundamento la creencia en la validez de la legalidad de los reglamentos establecidos racionalmente y en la legitimidad de los jefes designados de acuerdo con la ley. La dominación legal se da cuando un sistema de reglas aplicado judicial y administrativamente es válido para todos y cada uno de los miembros de la comunidad, y quienes ejercen el poder deben haber sido elegidos a través de mecanismos legales. Su organización es permanente y exige que toda gestión se tramite por expediente.



pregunta por la mediación posibilitadora, reguladora y controladora, que asegure la Gobernabilidad<sup>12</sup>.

En efecto, la descentralización estará pensada desde una perspectiva formal, en la organización, administración, gestión, evaluación y financiación de los sistemas educativos. Su desarrollo es nominal y burocrático: descentralización territorial, especializada, por servicios, técnica, política<sup>13</sup>.

### 1.3 Supuestos teóricos

#### Supuesto teórico 1:

Existen antecedentes históricos en la vida republicana de la Nación en el período 1968-2002, en contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social que han orientado estratégicamente los esfuerzos del Gobierno para la consolidación de la política de descentralización en general, y de la descentralización administrativa de la educación, en particular, como desafío de la modernización del Estado para contribuir a la consolidación del desarrollo regional y a la construcción de la nueva ciudadanía, como ámbito de expresiones ineludibles de la democracia participativa<sup>14</sup>.

#### Supuesto teórico 2:

En la perspectiva funcionalista del Estado, la organización del sistema educativo, como subsistema de la administración pública, se concibe y estructura en alto grado desde el modelo burocrático del Estado, en tanto ha operado desde lógicas formales e instrumentales, mediante procesos de desconcentración, delegación, devolución y privatización, de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los niveles locales y regionales, posibilitando modalidades de gestión descentralizada (nuclearización, municipalización, regionalización) que devienen modelos, sistemas de desarrollo administrativo y sistemas educativos territoriales, entre otras formas de descentralización administrativa.

#### Supuesto teórico 3:

Los siguientes postulados animan la estructura descentralizada del sistema educativo colombiano:

##### *a. Postulado de la unidad nacional de la administración educativa*

Las políticas, la normatividad y las estrategias generales del desarrollo son funcionales para todo el sistema educativo, dada la Unitariedad del Estado. Esto implica que la causalidad es múltiple y recíproca y permite relacionar un aspecto o parte del sistema, que puede ser lo regional o local con otra parte, la nacional.

<sup>12</sup> En el Estado Clásico, con la política pública se interviene para corregir las distorsiones del mercado, que obstaculizan el libre juego de la oferta y la demanda. Enfoque que se presenta insuficiente para el desarrollo equilibrado de las realidades latinoamericanas. Como respuesta alternativa a esa insuficiencia del Estado Clásico, dice Garay (1997): "Me inclino a pensar que no se trata, como han propuesto algunos a dismantelar el Estado, sino de modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente". Asunto que lleva a pensar en un estado que, como institución jurídico-política, sea garante de los intereses generales de la sociedad, del mercado, de las regiones, de las localidades. Referente que permite inferir la razón de ser y las estrategias adoptadas por los Estados modernos, para avanzar en la configuración de políticas de descentralización administrativa en todos los sectores de la vida nacional y, para el caso particular, de la educación.

<sup>13</sup> En este plano de conceptos y comprensiones, el profesor Puelles (1994) convoca a asumir la descentralización como un fenómeno complejo, que implica argumentos técnicos y políticos, pero que pese a cualquier consideración, los pueblos no eligen formas centralizadas o descentralizadas, en realidad se trata de contextos históricos y políticos.

<sup>14</sup> Sobre el tema de modernización del Estado en Colombia, se recomienda abordar al profesor Hernando Roa Suárez, exdirector Nacional de la ESAP.

*b. Postulado del funcionalismo universal*

Todas las formas de administración y organización del sistema educativo estandarizado tienen funciones positivas. Todos los elementos, partes o patones de la administración cumplen una función social que permite mantener la adaptación e integración del sistema total mediante el establecimiento de correlaciones necesarias y positivas.

*c. Postulado de la indispensabilidad*

Cada elemento de la administración del sistema educativo cumple una función que ningún otro elemento puede cumplir, para controlar el equilibrio del sistema.

La existencia de estos elementos es indispensable como requisito para la existencia de la sociedad, pero así como la misma cosa puede tener múltiples funciones, así puede la misma función ser desempeñada directamente por cosas diferentes.

#### **1.4 Enfoque y ruta metodológica**

Investigación educativa en el contexto de la Administración Pública, con enfoque comprensivo, enmarcada por las relaciones implícitas y explícitas: Estado/Sociedad/Educación, para develar racionalidades técnicas y políticas que devienen racionalidad educativa. Fue en los Círculos de Conversación que se dio la construcción de consensos, los diálogos y las intersubjetividades, generando categorías y preguntas emergentes.

#### **Naturaleza del conocimiento y la realidad**

Comprender la realidad del sistema educativo colombiano, en su variable organizacional, como fruto de un proceso histórico de construcción visto a partir de las políticas públicas en educación, expresión de la modernización del Estado, la sociedad, las tendencias de la globalización y el sentir de sus protagonistas.

La descentralización administrativa de la educación es concebida como un plano complejo de la realidad humana/social/estatal, que supera la mirada positiva de la realidad. Así mismo, es rompimiento con el monismo metodológico. En tal sentido, se ha generado, fundado y potenciado la producción de conocimiento y la comprensión de la realidad socio-histórica, que se ha dado en actores políticos, técnicos, formuladores, ejecutores, opositores, expertos, en el contexto de la realidad social del país, con peculiaridades, procesos de modernización, en tanto emergen supuestos teóricos.

La naturaleza del conocimiento y la realidad (De la Cuesta, 1997) está determinada por: a) los sujetos, los procesos y las fuentes; b) los imaginarios, los textos, las conversaciones que se dan en el mundo histórico y cultural del sujeto político; c) los sucesos/hechos/acercamientos como producción humana, que comparten estructuras de significados propios; d) la base de la comprensión de los significados sociales y, por tanto, de la construcción de significados (racionalidades técnicas y políticas). La construcción está hecha por los sujetos; la comprensión comporta una nueva forma de racionalidad articulada.

La realidad empírica en la investigación se abordó en los escenarios y procesos que tenían a la base una serie de hechos/acercamientos/manifestaciones de los actores claves informados, ya sea de tipo político o de tipo técnico, y que hoy hacen parte de la historia presente del sistema educativo. La realidad epistémica se construyó trasegando por las tesis centrales, en los contextos de la realidad empírica, y están orientadas por los presupuestos epistemológicos, los hallazgos, las conversaciones y la exploración de imaginarios radicales de los actores clave informados.

### **Tipo de investigación**

La investigación fue de tipo cualitativo, de carácter inductivo, holístico, interactivo, humanista (Taylor & Bodgan, 1992); enfoque comprensivo, perspectiva hermenéutica (caracterización, explicación, comprensión, fundaciones). La hermenéutica considerada, no tanto como tradición filosófica, aunque sí como lectura de la realidad, texto o análisis de textos, en cuanto producciones culturales que “hablan” de dicha realidad<sup>15</sup>. “El método es arte y estrategia que permite el pleno empleo de las cualidades del sujeto” (Morín, 1997b). Así mismo, la andadura estuvo animada, a través de una matriz compleja de conocimiento, pensada y accionada con el círculo hermenéutico de interpretación: Caracterizar (identificar, describir, reconstruir, documentar) – Comprender (explicar, inferir balances, límites, logros, conexiones) – Fundar, mediante “búsquedas–indagaciones–análisis–escritura”, para mantener de manera dinámica la red de conversación viva, que se convirtió en fuente y ámbito que posibilita la generación de pensamiento, conocimiento y sensibilidad humana.

### **Los movimientos, las movilidades**

Para el diseño previo, reconfiguración de procesos, recolección, análisis e interpretación de datos, se planteó un plano de despegue general, de carácter heurístico de indagación (tópicos de indagación, problema, presupuestos epistemológicos, tesis centrales); su delimitación fue menos precisa, más un proceso inductivo, no lineal, sino iterativo y recurrente; las supuestas etapas o momentos en realidad fueron acciones para el abordaje del problema de investigación, sobre todo en la tarea de recolección y análisis de datos, que fue permanente. Investigación anclada en el desarrollo de tres momentos: diseño previo, diseño intermedio y diseño final, como cierre-apertura, siguiendo la lógica del círculo hermenéutico: Caracterizaciones, Interpretaciones y Fundaciones, acordes con los objetivos previstos.

En sintonía con los objetivos de la investigación y los rasgos fundantes de los Grandes Temas, se trasegó un paisaje metodológico abierto a la actividad pensante, crítica y creadora de actores informados implicados, a través de círculos de conversación: constructores de políticas y ejecutores (criterio: niveles de construcción y operacionalización de políticas públicas).

Dicho paisaje estuvo animado por movimientos transversales y circulares, a través de “momentos en cercanía”, que no deben entenderse como procesos estructurados de manera estática y lineal, dado que no constituyen la sucesión estricta y metódica de una serie de pasos, en los cuales podría quedar atrapada la lógica misma de la investigación.

### **Las técnicas metodológicas**

En el Ciclo Hermenéutico las técnicas metodológicas empleadas fueron: análisis de textos y análisis de contenido, alrededor de documentos tipo, Informes y Gacetas del Congreso de la República de Colombia; análisis de conversación, realizada a través de “círculos de conversación”, a partir de un documento síntesis sobre “imaginarios radicales de actores claves informados del sector educativo; revisión bibliográfica en bibliotecas de universidades españolas (Salamanca, Burgos) y universidades colombianas (Nacional, Valle, Antioquia y Católica de Manizales), alrededor de redes temáticas y base de datos, exploración en revistas electrónicas e impresas, y tesis doctorales.

También fue utilizada la técnica de revisión documental para la exploración de antecedentes de la descentralización administrativa en Colombia (1968-1990) y la

<sup>15</sup> Carlos Sandoval Casilimas –investigador colombiano– plantea tres tesis al hablar de investigación cualitativa, que han iluminado el proceso de investigación que convoca. Ellas son: a) la construcción de objetos de conocimiento dentro de diversas tendencias de investigación cualitativa obedece a un proceso de esclarecimiento progresivo en el curso de acción particular; b) los procesos de investigación cualitativa son de naturaleza multiciclo; c) los hallazgos de la investigación cualitativa se validan por las vías del consenso y la interpretación de evidencias.

determinación del estado de desarrollo del conocimiento acumulado. Se revisaron estudios, monografías e investigaciones, a través de Resúmenes Analíticos en Educación –RAES–; se analizaron encuestas, para explorar los imaginarios radicales ya referidos; así como documentos a profundidad (1990-2002) en fuentes planas como archivos del MEN, el Congreso de la República de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–, FECODE y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación UNESCO-IIPE, París.

### **Los instrumentos**

- Formato tipo para Resumen Analítico en Educación: título, autor, año, planteamientos, resultados, fuentes.
- Matriz tipo para caracterizar los rasgos significativos de las políticas de descentralización educativa en el contexto internacional. Categorías de Análisis: Finalidades de las políticas educativas, Estrategias de organización, administración y gestión de los sistemas educativos.
- Matriz tipo para caracterizar los rasgos significativos de las reformas educativas y del Período 1990-2002. Categorías de Análisis: Jurídicas y tipos de descentralización, Finalidades del Estado y los Gobiernos, Hechos y Acontecimientos, Actores Clave, Estrategias y Políticas.
- Matriz tipo, entramados de cuestionamientos provocadores/problematizaciones de naturaleza teórica y conceptual.
- Matriz síntesis de debates, trámites, ponentes en el Congreso de la República de Colombia, explicitados en las Gacetas del Senado y la Cámara de Representantes.

# CAPÍTULO II

## LOS GRANDES ASUNTOS FUNDANTES

*El investigador de manera autónoma decide el papel de la teoría en los procesos de indagación. Más que hablar de marcos teóricos (que implican construcción teórica), acudo a la figura "Grandes temas fundantes", que encarna conceptos, pensamientos, políticas, jurídicas, entre otras, que iluminan la andadura de investigación.*

Silvio Cardona

El marco general en el que se desenvuelve una política pública en educación, o una estrategia administrativa de un sistema educativo descentralizado, puntualiza en los aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales de un mundo globalizado.

El llamado proceso de globalización está haciendo que los lenguajes y las formas organizativas mismas, en el campo de la educación, sean cada vez más homogéneas; de allí que muchos de los cambios que se producen en la legislación y las políticas educativas, obedezcan a orientaciones y políticas más o menos comunes<sup>16</sup>. Este fenómeno también se explica porque la globalización está generando una tendencia a la mundialización de la educación.

### 2.1 La educación: asunto que convoca

Cuando se hace referencia a la educación, como proceso de formación, la reflexión se orienta sobre el sentido mismo de la formación, y se encuentra que este proceso puede entenderse desde múltiples acepciones.

Si se concibe la educación como un proceso integral de formación (Ley 115 de 1994, Colombia) y como un proceso durante toda la vida (UNESCO, 1996a), emergen conceptos, para dar cuerpo al principal objetivo de la educación en la era planetaria, que al decir de Morín, Ciurana y Motta (2002) es educar para el despertar de una sociedad-mundo, desde luego, con las implicaciones de la existencia de una civilización planetaria, y una ciudadanía cosmopolita, es decir, comprendiendo el devenir de la Planetarización de la humanidad, y el desafío de su gobernabilidad<sup>17</sup>.

La educación como proceso significa asumir que, para educar o educarnos, no hay tiempo especial ni instituciones especiales en donde el ser humano aprende, desde que es concebido hasta que muere, y que todos los ambientes, todas las circunstancias y todos los lugares en los que hace presencia son oportunidad de educación.

La educación durante toda la vida se presenta como una de las llaves de acceso al siglo XXI. Al respecto, el Informe de la Unesco (1996) presenta consideraciones especiales, de vigencia para los sistemas educativos de las naciones y las instituciones educativas, pero ante todo, dicho Informe se convierte en un rasgo fundante de principios para hacer del sujeto individual y social

<sup>16</sup> Uno de los fenómenos que más llama la atención respecto a la educación en tiempos presentes, es la tendencia generalizada en la mayoría de los países a realizar reformas legales de sus sistemas escolares. Estos cambios recientes en las legislaciones son expresión de unos cambios históricos que se están dando en la sociedad, en el plano de las relaciones políticas (replanteamiento del papel de los Estados), de las relaciones sociales (nuevas formas de organización social), de la cultura (nuevas formas de comunicación y de producción del conocimiento) y, finalmente, en el plano de la economía (nuevas formas de producción e intercambio de bienes de consumo).

<sup>17</sup> El texto de los autores señalados también anima para desentrañar la palabra "cosmopolita": ciudadano del mundo, hijo de la tierra y no individuo abstracto y sin raíces.

un aprendizaje permanente, en cuanto: “aprender a ser”, “aprender a aprender” y “aprender a vivir juntos”<sup>18</sup>.

La educación también es un derecho, precisamente el derecho a la educación, tema de reflexión y debate permanente en los albores del siglo XXI. El derecho a la educación (Torres, 2004) es mucho más que acceso a la escuela. Es lograr que se reconozca la educación como un derecho, antes que como un mero servicio, una oportunidad e incluso —cada vez más— una mercancía. Este derecho ha pasado a convertirse en una batalla difícil e importante; no obstante, una vez instalados en el terreno de los derechos, la otra gran batalla que se plantea es revisar moldes estrechos con que se viene concibiendo el “derecho a la educación”, asociado hoy generalmente a: infancia, sistema escolar, escuela primaria, acceso y matrícula escolar.

Salvo contadas excepciones, en la actualidad las agendas y políticas nacionales internacionales referidas a la cuestión educativa eluden la referencia a la educación como un derecho, y desestiman, y hasta dejan por fuera a jóvenes y adultos, los diversos ámbitos de educación extraescolar, la educación pre y pos-primaria, los contenidos y la calidad de la educación ofertada, el acceso y manejo de la información, y el aprendizaje efectivo.

La idea es abogar (Torres, 2004) no sólo por el reconocimiento de la educación como un derecho, sino también por la necesidad de ampliar y actualizar la visión de tal derecho, junto con la visión de la propia educación, una educación sintonizada con los tiempos, con las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento, la educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de transformar la sociedad y avanzar hacia una sociedad más justa, inspirada por los ideales de igualdad, progreso y bienestar para todos.

## 2.2 Globalización/planetarización/mundialización/educación<sup>19</sup>

La Globalización (UNESCO-IIPE, 2000b) se puede entender como el fenómeno mundial de liberación de intercambio de bienes y servicios, así como el movimiento internacional de capitales, fenómeno que paulatinamente ha traspasado las fronteras de lo económico, direccionado por las grandes potencias, alianzas y bloques internacionales para incidir sobre los demás procesos del desarrollo (político, social, cultural, educativo) de todos los países del orbe, pero sobre todo en aquellos que están en vías de desarrollo.

La globalización no es una propuesta de política de un enfoque particular, por ejemplo del neoliberalismo, es una realidad surgida a finales del siglo XX, como resultado de la conjunción de numerosas fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. Esta realidad, como tal, tiene diferentes interpretaciones, según los fundamentos epistemológicos y las concepciones de desarrollo humano y social que se tenga<sup>20</sup>.

Pensar la globalización (Mejía, 2002) no es simplemente un proceso para mostrar una serie de fenómenos, sino un esfuerzo por entender de otra manera el mundo donde estamos

<sup>18</sup> Algunas de tales consideraciones son: i) Esta noción va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente, y responde al reto de un mundo que cambia rápidamente. Pero esa afirmación no es nueva, puesto que en anteriores informes sobre educación ya se destacaba la necesidad de volver a la escuela para poder afrontar las novedades que surgen en la vida privada y en la vida profesional. Esta necesidad de “volver a la escuela” persiste, incluso se ha acentuado, y la única forma de satisfacerla es que todos aprendamos a aprender. ii) La educación ocupa un lugar cada vez mayor en la vida de los individuos a medida que aumenta su función en la dinámica de las sociedades modernas. Este fenómeno tiene diversas causas. La división tradicional de la existencia en períodos claramente separados: la infancia y la juventud, dedicados a la educación escolar; la edad adulta, consagrada a la actividad profesional, y el período de la jubilación ha dejado de responder a las realidades de la vida contemporánea y se ajusta aún menos a los imperativos del futuro. c) Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse.

<sup>19</sup> Esta relación se abordó con el fin de suscitar algunas comprensiones que convocan, y para discernir sobre la relación globalización-educación, como otro de los puntos de partida para pensar la descentralización administrativa de la educación, como fenómeno globalizado-planetarizado-mundializado.

<sup>20</sup> En otras palabras, la globalización no es una opción de política que un país pueda emplear o dejar de acoger, es una realidad ante la cual tiene que actuar, eso sí, escogiendo una política determinada frente a tal fenómeno.

viviendo, y esa otra manera de mirar significa, ante todo, una comprensión que se hace desde un proceso que debe ser visto en la manera como acontecen en el mundo local los procesos nacionales, en actividades regionales y en una nueva manera de ver que no es el simple fenómeno de la internacionalización, sino que va más allá y produce una reestructuración de esa mundialización y del capitalismo mismo.

Desde el punto de vista territorial (Mejía, 2004), la globalización, con el fin de lograr una articulación virtuosa entre lo global y lo local, hace recomendable un proceso endógeno de integración social y de equilibrios políticos, reformas institucionales, transformación de la producción, reducción de los costos de transacción, interacciones eficaces entre las esferas privada y pública, lazos entre la producción y los sistemas nacionales, de ciencia y tecnología, acumulación de conocimientos, y habilidades en la fuerza de trabajo, aumentos incrementalistas de la productividad, impulsados por la inversión de capital y la incorporación del progreso técnico.

Estos hechos colocan la educación como eje de desarrollo y como factor básico para obtener el mejor fruto en el desenvolvimiento dentro de los procesos globalizadores, y exigen de ella sistemas y estructuras ágiles, dinámicas y actualizadas que respondan a un mundo cambiante, en constante evolución; tal puede ser el caso de la descentralización.

Si se entiende la globalización (Espejo, 2007 a) como desafío de la reconfiguración de sociedades emergentes es concordante reconocer que la educación posee un carácter multifacético y multifuncional que no se agota en lo académico, sino que se relaciona e incide directamente en todos los demás campos de la actividad humana, y como tal, se requiere una reconfiguración de la educación en el nuevo orden global, pues son evidentes las disfunciones de la nueva cultura escolar.

En la determinación de dicha situación cobra fuerza la idea de una nueva era educativa alentada y sostenida por un poder político, que es cada vez más económico, y una realidad económica con fines más imperialistas; es la economía del conocimiento una revolución tecnológica que introduce distintas formas de organización social, política y económica, que generan otra orientación en Política Educativa<sup>21</sup>.

### 2.3 Modernidad educacional y modernización educativa

Aunque de gran antigüedad (Solé, 1998), moderno y modernización son términos que se han puesto de moda en las últimas décadas, no sólo en el lenguaje cotidiano, sino también en la literatura propia de las Ciencias Sociales<sup>22</sup>.

Vivimos en un período especial (Casassus, 1996), vivimos en una época moderna, y todos de alguna manera estamos familiarizándonos con ello, y manejamos con facilidad los conceptos relativos a la modernidad; así, podemos emplear con bastante seguridad el término "Educación Moderna".

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 de la filosofía. Sus temas son el arte y su crítica, el progreso y las creencias, y alrededor del mismo, la racionalidad sustantiva y la

<sup>21</sup> Comenta la profesora Belén Espejo Villar que la Política Educativa es la sempiterna dicotomía (por siempre) entre capacitación laboral y formación general presente en el debate competencial del sistema educativo, lejos de solventarse amenaza con reforzar la fractura existente entre la formación general y la formación profesional, y por tanto, aún conocedores de las veleidades el mercado plantea un reto importante en la formulación de políticas educativas.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en sociología "moderno y modernización" son conceptos que han sido considerados progresivamente como materia de estudio. Desde 1960, sociólogos americanos y británicos, la mayoría de ellos funcionalistas, han dirigido su atención al problema de la modernización en un esfuerzo por dar una definición (cuando no una explicación) y un marco conceptual, para el análisis de tan nebulosa noción.



progresiva fragmentación del conocimiento, o como forma de aprehender el mundo; su universo es el de la epistemología, el contenido y las formas de comprender.

En la tradición weberiana (Montero, 1977), la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y económica. 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, donde pierden fuerza los principios tradicionales de integración. Este proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, que es eminentemente económica y administrativa en el funcionamiento de las sociedades, en desmedro de una racionalidad normativa que se refiere a las relaciones sociales, y que está orientada a los valores.

El proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental en perspectivas, de las sociedades que aspiran a transformarse; en tal sentido, ésta se inicia privilegiando los aspectos económicos y administrativos en el funcionamiento de las sociedades.

Decir que la modernidad ha terminado (Casassus, 1996) depende de lo que se entienda por modernidad. Si comprendemos la modernidad como proyecto, entendemos también que el proyecto se genera y sustenta en una situación de alguna parte; que éste está condicionado por los elementos culturales que lo legitiman y le dan sentido, y que es distinta la visión y la dinámica endógena de un proyecto de modernidad, allí donde se genera un proyecto que es incorporado desde otra cultura y cuyo dinamismo se mantiene por una integración exógena. Puede ser el caso de la educación, que se debate en los vientos de la modernidad, la modernización y la posmodernidad.

#### 2.4 Tipos de descentralización administrativa de la educación

La descentralización administrativa de la educación como objeto de conocimiento se ha alimentado de escuelas de pensamiento filosófico. Desde el funcionalismo<sup>23</sup>, se nota en la descentralización la influencia de la analogía organicista en sus diferentes postulados, los cuales llevan a tomar la cultura como si fuera una especie de "organismo" cuyas partes no están sólo relacionadas, sino que al mismo tiempo también contribuyen a su conservación, estabilidad y supervivencia.

Haciendo una analogía de los términos de Merton con la forma como aborda el funcionalismo el estudio de la administración del sistema educativo, se pueden inferir los siguientes postulados:

##### a. *El postulado de la unidad nacional de la administración educativa*

Las políticas, la normatividad y las estrategias generales del desarrollo son funcionales para todo el sistema educativo, dada la Unitariedad del Estado; esto implica que la causalidad es múltiple y recíproca, y permite relacionar un aspecto o parte del sistema, que puede ser lo regional o local, con otra parte, en este caso, la nacional.

##### b. *El postulado del funcionalismo universal*

Todas las formas de administración y organización del sistema educativo estandarizado tienen funciones positivas. Todos los elementos, partes o patrones de la administración cumplen

<sup>23</sup> El funcionalismo es concebido como una forma de explicación mediante un esquema analítico-conceptual, que emplea términos como: latente, manifiesto; adaptación, integración, asimilación; equilibrio, supervivencia; función, disfunción; estatus, rol, movilidad; aculturación, socialización, entre otros, para explicar los hechos sociales más por sus efectos o consecuencias que por las causas que los producen.

una función social que permite mantener la adaptación e integración del sistema total mediante el establecimiento de correlaciones necesarias y positivas.

*c. El postulado de la indispensabilidad*

Cada elemento de la administración del sistema educativo cumple una función que ningún otro elemento puede cumplir, para controlar el equilibrio del sistema. La existencia de estos elementos es indispensable como requisito para la existencia de la sociedad, pero así como la misma cosa puede tener múltiples funciones, así puede la misma función ser desempeñada directamente por cosas diferentes.

Rondinelli (1984, citado en Hevia, 1994) distingue cuatro tipos de descentralización: i) la desconcentración, en la que se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; ii) la delegación, que implica la transferencia de responsabilidades a organizaciones, que están fuera de la estructura burocrática y que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales); iii) la devolución, en la cual la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional, cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos); y iv) la privatización, en la que las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Winler (1988) utiliza las tres primeras categorías, y en lugar de la última, introduce un "modelo ecléctico" para clasificar aquellas formas de descentralización que combinan algunas estrategias de las anteriores. Distinciones (Hevia, 1994) que operan sobre el supuesto de que la descentralización es un proceso creciente de desprendimiento de poder por parte del Estado central, tendiente a beneficiar, en última instancia, a los particulares, de modo que el sistema educativo llegue a ser regulado por el mercado.

### **Desconcentración**

Con el término "desconcentración" (Montero, 1977) se suelen definir los modelos de organización administrativa que, aunque coinciden en unos principios genéricamente comunes, presentan en la práctica diferencias significativas. En todos los casos se supone la existencia de una administración descentralizada que opta voluntariamente, pero mediante un soporte legal que les atribuye determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa.

En el estudio de la descentralización, o bien en la delegación (Penagos, 1994), la desconcentración juega un papel importante: la competencia de los diversos entes u órganos de la administración.

Como se trata de sistemas de organización administrativa, no es lo mismo la competencia en un régimen centralizado, descentralizado o desconcentrado. Así lo observa el profesor Escola (1984): "La competencia, así por ejemplo, puede ser estudiada como uno de los principios jurídicos fundamentales inherentes a toda organización administrativa del Estado, como uno de los elementos esenciales del acto administrativo".

Penagos (1994) diferencia entre descentralización administrativa, desconcentración administrativa y delegación, e introduce el "regionalismo" y la "avocación" como otros tipos de descentralización, inspirados en la Constitución Política de Colombia de 1991. Al respecto presenta las siguientes conceptualizaciones:

La descentralización administrativa es la atribución autónoma de carácter técnico o regional, prevista en la Constitución y la ley, en la gestión de los asuntos locales o especializados propios del ente descentralizado, desafecto de supervisión con respecto a la administración central, apenas contraído por un control llamado de "tutela" o indirecto, y que comporta relativa independencia en la prestación del servicio, en la organización de las instituciones encargadas de prestarlo, en las formas autárquicas de previsión del personal vinculado a la función pública

correspondiente, con fundamento en una personería jurídica propia del derecho público, que no compromete el erario y el servicio público de cargo del ente nacional.

Se infiere que la desconcentración administrativa es un sistema mediante el cual se pretende descongestionar el poder central en los Estados Unitarios. Es una manera de conservar la facultad de decisión y de mando, pero en forma indirecta, y radicando el ejercicio de la competencia en órganos dependientes del poder central.

La Corte Suprema de Justicia de Colombia expresa:

A grandes rasgos, la desconcentración es un fenómeno de descongestión de la tarea administrativa asignada al ejecutivo central de un estado unitario, por medio de la cual se sitúa en diversos centros de impulsión regional o técnica, la gestión administrativa y fiscal que conforme al orden constitucional o legal es de cargo del ente nacional, pero sin que el titular del área pueda desprenderse de su función supervisora y sin que los delegatarios adquieran autonomía en su actividad.

No se encuentran, pues, diferencias significativas sobre planos conceptuales de la desconcentración desde el punto de vista teórico, legal y de doctrina.

### **Delegación**

La delegación (Penagos, 1997) consiste en transferir competencias a entes autónomos, para que resuelvan en forma independiente y definitiva los asuntos regionales y locales, pudiendo el delegante revocar la decisión y reasumir la competencia.

El artículo 211 de la Constitución Política de 1991 consagró, en líneas generales, la doctrina y la jurisprudencia en materia de delegación:

La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y las agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

Para que pueda tipificarse la delegación se requiere ley previa y se perfecciona con la decisión administrativa de transferir la competencia o función que autoriza la ley, bien sea a agentes u organismos autónomos sobre los cuales se puede ejercer el poder de tutela. La delegación no implica una alteración de la estructura administrativa sino de su dinámica.

### **Privatización**

En cuanto a la privatización como otro tipo de descentralización, se justifica por el descomunal crecimiento del aparato estatal, su ineficacia, la corrupción administrativa y la duplicidad de funciones de muchas entidades estatales. El permanente estado de insolvencia económica ha provocado que el Estado moderno haya tenido que regresar los bienes a los particulares y transferir muchos servicios a entidades privadas, lo cual hace énfasis en el sistema organizativo de descentralización por colaboración (Artículos 26 y 123, inciso 3º; 210 y 365, inciso 2º, de la Constitución Política de 1991).

Tedesco (1989)<sup>24</sup>, frente al tema de la privatización educativa en América Latina, plantea:

Las estrategias más comunes destinadas a democratizar el funcionamiento del sector privado, ya sea en subsidiar escuelas administradas por particulares o en apoyar con programas de becas el acceso de los alumnos de familias pobres a los establecimientos privados. En otras palabras, no basta con subsidiar el sector privado para que preste el servicio educativo a los estratos sociales más pobres, es necesario garantizar un control público sobre el tipo de servicio que presta. Aún si fuera cierto que el sector privado maneja con mayor eficiencia los recursos que el oficial, no es esto garantía de un rendimiento más alto con respecto a la calidad de la educación, a no ser que se implementen los mecanismos necesarios para lograr un control social de la educación.

Es común escuchar en los debates más recientes sobre este asunto el llamado para que el Estado no abandone su responsabilidad en relación con el poder que se les debe otorgar a las comunidades y a la sociedad en general, para incidir en las políticas educativas de los establecimientos, máxime si están siendo subsidiados con recursos públicos.

La privatización de la educación se orienta, entonces, por el principio de subsidiariedad del Estado, que se apoya en que éste no realice todo aquello que puedan llevar a cabo los particulares (Artículo 123, inciso 3 de la Constitución Nacional), por el estudio cuidadoso de empresas que deban ser privatizadas y la autorización al ejecutivo para llevar a cabo los programas de privatización<sup>25</sup>.

## 2.5 Modalidades de descentralización

### Nuclearización Educativa

La Nuclearización Educativa (MEN, 1996) es el proceso de administración de la educación que, a partir del estudio de la realidad local, y con el propósito de mejorar la prestación del servicio, busca generar el desarrollo educativo y cultural que facilite la solución a los problemas educativos locales.

Dicho proceso de administración de la educación tiene por objetivos los siguientes: ejecutar las políticas, planes y programas educativos nacionales, departamentales y municipales; organizar el servicio educativo; racionalizar los procesos y recursos educativos y adecuar el servicio a las necesidades de la comunidad; promover la participación de las comunidades en la gestión educativo-cultural y la integración del servicio educativo al desarrollo de la comunidad; y promover la integración y la coordinación con otras instituciones y servicios.

En varios países de la región (Hevia, 1996) se le concede una destacada importancia a la Nuclearización Educativa, como una de las estrategias más apropiadas para organizar el sistema descentralizado y coherente que atienda las necesidades, especialmente de los sectores campesinos, a fin de promover la organización y participación comunitaria y su integración consciente a un proceso de desarrollo integrado. A juicio de Fernández Lamarra (1990), la Nuclearización Educativa es una de las escasas innovaciones típicamente latinoamericanas.

<sup>24</sup> En los países en desarrollo, las posibilidades de lograr mayor dinamismo a partir de otorgar niveles más altos de autonomía a los actores locales o de democratizar el sector privado a través de subsidios, chocan con la fuerte heterogeneidad interna de la estructura social.

<sup>25</sup> Para lograr la privatización, la Constituyente de 1991 autorizó al Gobierno por medio del Artículo 20 transitorio de la Constitución, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la nueva Constitución y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

La Nuclearización Educativa, en consecuencia, no puede ser sólo una estrategia de organización y administración de la educación, ante todo debe ser una modalidad alternativa de largo plazo que afecte lo cultural y suscite el desarrollo local. Salazar (1998) expresa al respecto:

La modernización de la administración educativa, la democratización de la gestión de los sistemas educativos y el aumento de la eficiencia de dichos sistemas tendrán impacto positivo siempre y cuando las comunidades locales se preparen para utilizar los postulados legales y las reformas ejecutadas en la construcción de la cultura descentralizadora. Una redefinición de lo educativo y del papel que cumple la educación en el desarrollo integral de las comunidades locales, se convierte entonces en tarea prioritaria, que, por un lado, nos permita realizar análisis profundos sobre la formación escolar y profesional, los procesos que la hacen posible, los recursos que la hacen factible y la estructura administrativa que la apoya, y, de otro lado, nos posibilita comprender el proceso de formación de la comunidad, en donde se pueden reconocer los rasgos característicos de su creatividad histórica y las potencialidades para decidir sobre su porvenir.

La educación pasa entonces a ser parte esencial de un proceso que tiene que ver con la configuración de la identidad de nuestros pueblos y de su capacidad para participar como sujetos de su desarrollo social; es decir, la educación, en el contexto local, se visualizará como un proceso cultural.

Existen infinidad de problemas (Salazar, 1998) que se podrían intervenir en alto grado mediante el fortalecimiento del sistema educativo local; algunos de ellos: a) la situación moral, social y psicológica de la sociedad es preocupante; b) hoy más que nunca se necesita de la participación activa de las comunidades para su propia recuperación; c) la inmoralidad, la delincuencia, la transgresión de la ley y la insolidaridad se han apoderado de la sociedad; d) no hay liderazgo cívico y comunitario ni objetivos comunes en las comunidades locales; e) existe sectarismo local, regional y nacional.

Para intervenir esta problemática (MEN, 1991) se adopta en Colombia el Núcleo como Proyecto de Desarrollo Educativo-Cultural. Varias acepciones se han conjugado alrededor de esta estrategia de organización y administración del sistema educativo para fortalecer la descentralización territorial del Estado.

El Núcleo como Institución Educativo-Cultural (Cajamarca, 1991) es mucho más que una institución académica. La persona y los grupos sociales son mucho más que inteligencia, porque simultáneamente actúan en ellos las facultades afectiva, volitiva y psicomotriz. Su quehacer cultural, social, político, religioso, económico e histórico está comprometido en la actividad diaria de cada ser humano. Como institución cultural, el Núcleo debe ser fiel intérprete de las expectativas, intereses e ideales de la comunidad, que se manifiestan en el anhelo de solidaridad, cooperación, respeto, justicia, convivencia constructiva y pacífica. Por lo tanto, debe interpretar, impulsar y mejorar la vida cultural de sus comunidades.

El Núcleo, como Proyecto de Desarrollo Educativo-Cultural (Cajamarca, 1991), debe ser el motor del cambio social y de la autonomía, a partir del reconocimiento de la capacidad de autogestión de sus comunidades locales; debe formar para la participación ciudadana, con base en los principios que consolidan la democracia participativa; debe formar para el trabajo asociado y socialmente productivo, para la creatividad, el progreso, la independencia y la autonomía intelectual, social, política, económica y cultural, así como para la dignificación de la persona y del trabajo humano.

Desde un enfoque funcionalista, el Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural es la unidad institucional operativa de la Nuclearización. Geográficamente, el Núcleo comprende un área territorial social; económicamente, lo integran todas las comunidades que residen en el Núcleo,

mientras que en el aspecto educativo, está conformado por todas las instituciones de educación formal, no formal y demás centros y programas culturales, deportivos y recreativos. La administración está a cargo de un Director de Núcleo que depende nominalmente del Alcalde Municipal.

Este sistema educativo propuesto (Cajamarca, 1991) está integrado por las siguientes instancias administrativas: el municipio como instancia local que opera con los Núcleos de Desarrollo Educativo y Cultural que lo integren; el departamento como instancia regional, liderada por la secretaria de educación y los institutos adscritos y vinculados al sector educativo; y la instancia nacional, constituida por el MEN y los establecimientos públicos adscritos y vinculados al mismo, y que son de competencia nacional.

Con el fin de garantizar que el Núcleo de Desarrollo Educativo se consolide como unidad institucional educativo-cultural (Cajamarca, 1991), es importante el funcionamiento de un gobierno educativo representativo de la comunidad. Dicho gobierno educativo del Núcleo está conformado por el Director de Núcleo, que no es más que un representante elegido de entre los delegados de cada una de las asociaciones de padres de familia del Núcleo, de las organizaciones juveniles e infantiles, de los docentes y directivos docentes, de las asociaciones y grupos organizados, de las autoridades existentes en el Núcleo, y demás organizaciones que se estimen necesarias. El Núcleo de Desarrollo Educativo, como unidad institucional local, dinamiza y promueve los procesos administrativos, investigativos, comunitarios, culturales y pedagógicos de su jurisdicción.

### **Municipalización de la educación**

El municipio (Jaramillo, 2002) es una entidad territorial que tiene atributos propios de ente descentralizado. Al municipio se lo considera como la unidad básica de prestación de servicios sociales, el núcleo integrador de los individuos, y la entidad facilitadora de la gestión privada. Este ente territorial es el espacio privilegiado para generar concertación sobre las iniciativas de la acción institucional, en el ejercicio adecuado de las responsabilidades inherentes a la descentralización.

Pero el concepto de municipio (Jaramillo, 2002) no solamente debe estar limitado a ser el proveedor de servicios sociales básicos, sino que también debe ser un dinamizador de la actividad económica, y convertirse así en un centro mediante el cual puedan aglutinarse los gremios.

Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación de Colombia (2002) expresa:

En esta perspectiva el municipio puede llegar a ser incluso una unidad de desarrollo económico y si su tamaño es insuficiente, más que pretender su exterminio por la vía legislativa, sería mejor proponer incentivos (inversión complementaria o crédito preferencial) para aquellos municipios que decidan agruparse con otros para la solución de algunos problemas básicos de servicios públicos domiciliarios a servicios sociales. El devenir municipal no estará dado por la cantidad de esfuerzos y recursos de las actuales o nuevas instituciones que se constituyen en su interior, sino en la unidad resultante de la comunicación de sus fines, la integración de sus recursos, la integración de sus actores, la nueva racionalidad centrada en el paradigma "aldea global" y la articulación de planes, programas y proyectos intersectoriales.

No se puede olvidar, además, que el municipio (Jaramillo, 2002) es el escenario natural de la democracia local, bajo formas participativas e incluso de democracia directa, la cual, precisamente, es más viable en la medida en que la unidad local sea más pequeña, las decisiones que ha de tomar sean más simples, y la necesidad de la convocatoria a la movilización ciudadana

sea por períodos más breves. Por tanto, el municipio es un ente territorial, de amplia concertación de base, que se concentra en las iniciativas de la acción institucional y el fortalecimiento administrativo y fiscal, para el ejercicio adecuado de las responsabilidades inherentes a la descentralización.

Sin abandonar sus objetivos (Salazar, 1996), las distintas instituciones municipales podrían emprender la tarea de entregar y recibir aquellos recursos y funciones que, por sus características, otras instituciones podrían ejecutar; no se trata de una simple adición, sino de la conjunción de intereses ajustados a la realidad municipal y orientados a procurar participativamente la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad y construir sobre la acción una cultura descentralizada.

La municipalización educacional (Hevia, 1996) no es una modalidad enteramente nueva, por cuanto en ciertos países los municipios han tenido tradicional responsabilidad en la administración de escuelas comunales. Sin embargo, cuando los gobiernos centrales o nacionales asumieron la responsabilidad de expandir sustantivamente la escolaridad inicial, la preocupación de la municipalidad de velar por los asuntos educativos fue decayendo.

De ahí que, en la década de los 80, el impulso que ciertos gobiernos le daban a la municipalización educacional apareciera como una nueva modalidad para llevar a cabo políticas de descentralización educativa, o como una modalidad para profundizar y superar algunos obstáculos que dificultaban la ejecución de las políticas de regionalización.

En Colombia, como segunda parte importante de lo que se ha llamado descentralización, está lo que fue la municipalización de la educación. Esto se da en los años 80, cuando se decide que a los municipios, encabezado por un Alcalde, se les otorgue la administración de los recursos humanos.

### **Regionalización de la educación**

La región como unidad o nivel de organización institucional (Dromi, 1983) es un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbres, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.

La región (Dromi, 1983) tiene una larga tradición y se configura en la actualidad como una categoría territorial y política que pretende, además, convertirse en actor o sujeto de desarrollo, lo cual depende en gran medida de la capacidad colectiva para construirse social y políticamente; por tal motivo, cobran fuerza las visiones modernas de región. Las regiones son, para los expertos consultados, espacios de concertación dentro de una visión interdepartamental que deben garantizar un desarrollo armónico integral y sostenible del territorio, más allá de la división política y administrativa existente, con base en afinidades ambientales, económicas y culturales.

Dos ejes se proponen para comprender la visión moderna de región (Boissier, 1991). Por un lado, la pérdida de protagonismo que provocó el debilitamiento de los Estados-Nación, inducido por la globalización, y que termina por romper la relación de dominación y dependencias de éstos sobre las regiones, las cuales adquieren su propio poder político y se configuran como entes autónomos, que se transforman en Cuasi-Estados, lo que a su vez le da vía libre a la práctica de descentralización política y territorial. Boissier (1991) plantea que asignarle a la región la denominación de Cuasi-Estado significa entonces dotarla de estatus jurídico, político y administrativo. Sin embargo, mientras que la asignación de estos estatus a la región puede efectuarse por decreto, el estatus social proviene de la misma sociedad.

Por otro lado, la visión moderna de región también debe ser entendida como cuasi-empresa (Boissier, 1991), debido a la capacidad productiva que ella posee, lo que implica aplicarle algunas pautas utilizables por la gran empresa, como decidir qué producir y dónde vender, mantener actualizado un banco de proyectos y de fuentes de financiamiento, y

maximizar el empleo para sus propios habitantes. Además, dada la manera en que los nuevos actores consideran la competencia internacional, las regiones deben desarrollar y promocionar una imagen corporativa, que requiere de una sólida identidad regional.

Pensar la región como un territorio organizado para la planificación y la gestión, de acuerdo con visiones modernas, como las que propone Boissier, implica entonces adoptar la "Regionalización" como una modalidad que promueve esta entidad descentralizada. Desde épocas inmemorables se ha hablado de la región como entidad que debe tener los atributos propios de ente descentralizado; surge como instrumento tecnocrático de planificación que compromete a todas las instancias del Estado.

En Colombia, la región puede elevarse a la categoría de entidad territorial (Constitución de 1991), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. El ordenamiento territorial se entiende como una política de Estado, que a la vez se configura en un instrumento de planificación y de gestión y en un proceso de construcción colectiva orientado a propiciar una adecuada organización político-administrativa del país y un desarrollo armónico de las regiones (DNP, 1999).

En Colombia (Consejo Nacional de Planeación, 2002<sup>26</sup>), la regionalización ha tenido menos desarrollo legislativo, debido a los tropiezos de la Ley de Ordenamiento Territorial; sin embargo, se cuenta con la experiencia de los Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES), la organización regional en la operación de la mayoría de los Ministerios —por ejemplo, el de Comercio y el de Desarrollo— y algunos Institutos Nacionales —como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA—. Estas experiencias no se han mirado y estudiado con el rigor que se requiere, además, hay que reflexionar para ver cuál es el modelo de región y de regionalización que se viene inventando.

De otra parte, algunos departamentos han aplicado el modelo de provincias para organizar o reorganizar su administración pública, tal es el caso de Boyacá y Bolívar; así mismo, en Antioquia hay experiencias incipientes en ese sentido. Complementariamente hay muchos municipios que han ensayado asociaciones de municipios, para la prestación de servicios, desarrollo de inversiones y manejo de ciertos temas; es decir, hay una experiencia acumulada, aunque dispersa, que no ha sido investigada ni asimilada. ¿Qué factibilidad hay para hacer regiones o Regiones Administrativas de Planeación? ¿Hacia dónde debe ir el ordenamiento territorial en Colombia, teniendo como perspectivas la democracia, el desarrollo y la paz? Estas son algunas preguntas que animan la discusión, y que se vienen promoviendo en el pensamiento del Consejo Nacional de Planeación<sup>27</sup>.

La regionalización (Hevia, 1996) pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado. Busca, por tanto, compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los regionales. En este sentido, la regionalización educacional es concebida como un cambio integral en el sistema educativo y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa. Tal fue el caso de Costa Rica.

A pesar de que en cada país (OEA, 1981) los modelos de regionalización educativa han tenido connotaciones diferentes, puede decirse que ellos han respondido en general a los siguientes criterios: i) realizar la transferencia de funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que se responsabilizan de su ejecución, pero que todavía permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos; ii) regionalizar la oferta de educación mediante la creación de organismos especializados, autónomos o integrados a la

<sup>26</sup> La Trocha Ciudadana fue la estrategia para pensar y debatir la descentralización y la regionalización como instrumentos de democracia, desarrollo y paz, y fue presentada a consideración de los candidatos presidenciales del país.

<sup>27</sup> Al respecto se puede ampliar la información con el documento del DNP: "La Trocha Nacional Ciudadana".



estructura del sistema que operan a través de oficinas seccionales; iii) detectar las posibilidades de una regionalización diseñada en el contexto nacional, mediante la experimentación en ámbitos geográficos concretos; y iv) integrar la acción educativa en el marco general de la descentralización.

Los tipos de descentralización (desconcentración, delegación, privatización) y las modalidades de descentralización (nuclearización, municipalización y regionalización) devienen modelos y sistemas de desarrollo administrativo, también potenciadores de descentralización administrativa de la educación. Véase al respecto lo siguiente.

## 2.6 Modelos educativos

La tipología de modelos educativos (Puelles, 1994)<sup>28</sup> trata de captar los caracteres de los sistemas educativos desde la perspectiva de la descentralización. Para ello, se intenta alcanzar la realidad describiendo los modelos no en función de la organización formal de los Estados, sino en función de la situación real de la distribución territorial del poder. En tal sentido, Puelles acude a las siguientes claves fundamentales: ¿Quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación? ¿Quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos? ¿Quién toma la decisión sobre el currículo? ¿Quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo? ¿Quién financia el sistema educativo?<sup>29</sup> Los modelos educativos de que hemos hecho referencia son los siguientes:

### El modelo centralizado de educación

La educación centralizada constituye un modelo predominante en todo el mundo. El Estado Unitario y el Estado fuertemente centralizado son sus principales características. La orientación política de la Constitución suele establecer una organización de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial. Francia, los países del área africana (por su larga tradición colonial de Francia), la mayoría de los países de Asia y Oceanía, algunos países europeos (Luxemburgo, Irlanda, Grecia), algunos países de Iberoamérica (Bolivia, Ecuador, Paraguay), entre otros, son ejemplo de este modelo.

### Modelo de descentralización intermedia

La descentralización admite muchos grados. De ahí que para aquellos países de tradición centralizada, pero con fuertes tendencias hacia la descentralización, el modelo regional o autonómico presente posiblemente un gran atractivo. Es un modelo de tipo intermedio entre el centralizado y el federal, y comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado. La Constitución es la que autoriza la creación de una entidad territorial interpuesta entre el poder central y las comunidades locales.

### Modelo de descentralización federal

Los Estados federales ocupan un lugar minoritario en el concierto mundial. Más aún, dentro de

<sup>28</sup> Para hablar de los modelos educativos, Puelles Benítez acude a la teoría de los "tipos puros" que utilizó Weber para explicar la realidad, dado que su utilización en las modernas tipologías se ha convertido en un hecho usual. Los "tipos ideales" se conciben como instrumentos intelectuales, herramientas de trabajo que sirven para construir un arquetipo, que en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción nos permite analizar, ordenar, sistematizar y clasificar esa misma realidad que queremos aprehender. Debe añadirse que toda elaboración de modelos ofrece cierto grado de subjetividad de quien los construye, tanto por lo que concierne a la fijación de los tipos ideales como, en nuestro caso, a la clasificación de los sistemas educativos de acuerdo con ellos. Existen unos cuantos aspectos esenciales, desde el punto de vista de la toma de decisiones, que tendrán aquí el papel de "claves fundamentales" para la determinación de un modelo.

<sup>29</sup> Lógicamente, dice el autor, que la contestación a todas estas claves remite a la organización nuclear del Estado, y el resultado es indefectible. Por el contrario, cuando algunas o todas las respuestas remiten a otras instancias o a otras comunidades territoriales, intermedias o de base, podemos estar ante sistemas centralizados con tendencias desconcentradoras, o ante sistemas descentralizados en mayor o menor grado, según el número de claves que respondan en un sentido u otro.

ellos no todos los Estados tienen una constitución normativa, es decir, no siempre la organización y atribuciones de los poderes previstos en la carta fundamental coinciden con la práctica política. En este modelo los entes territoriales que han visto reconocer su condición estatal en la constitución federal han conseguido también que se les atribuya la educación prácticamente en exclusiva. Pero, por otra parte, son países en los que la educación aparece centralizada en los Estados miembros, sin que las demás comunidades territoriales tengan un papel importante en los asuntos educativos. Responden a este modelo, por ejemplo, Australia o la República Federal Alemana<sup>30</sup>, y entre los países federales iberoamericanos, Argentina, Brasil, México y Venezuela (parece que Brasil es el que más ha avanzado en el camino de la descentralización federal). A veces se incluye también a Suiza, aunque este caso responde a un modelo más descentralizado y, por ello, más complejo.

### **Modelo de descentralización federal y comunal**

Existen pocos países en los que funcione realmente una estructura federal que otorgue plenas competencias a los Estados miembros y, al mismo tiempo, facilite o permita una descentralización en otras entidades territoriales más pequeñas: Suiza y los Estados Unidos de América son dos países que pueden simbolizar todas las características de este modelo<sup>31</sup>. Se trata de una descentralización a tres bandas. Si bien el examen competencial de las claves fundamentales inclina la balanza a favor de los estados, las provincias o los cantones (como es el caso de Suiza), se tendría que decir que se trata de un modelo estrictamente federal; sin embargo, en virtud de las leyes descentralizadoras dictadas, este modelo es también, y no en pequeño grado, comunal. Existen, pues, Competencias de la Confederación, de las provincias, estados o cantones, y de las comunas.

### **Modelo de descentralización comunal y académica**

Es el caso de Inglaterra, el grado de descentralización no se acaba en las autoridades locales, sino también en los centros, es decir, en los directores escolares y en el profesorado. Sin embargo, a medida que aumentaba la complejidad del sistema educativo, aumentaba también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema<sup>32</sup>.

Ahora bien, descentralizar la administración de la educación (UNESCO-IIPE, 2000b) es la segunda cuestión más importante que ha transformado profundamente las prácticas de la planificación en los últimos años.

Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países se han embarcado en algún tipo de descentralización. El proceso ha adoptado diferentes formas en distintos países.

Diversas responsabilidades han sido transferidas a los representantes locales de los ministerios de educación, incluyendo las escuelas, o han sido atribuidas a cuerpos elegidos en los niveles regional o local. El proceso ha sido más o menos profundo, ha incidido sobre aspectos limitados y amplios de la administración de la educación, y los motivos subyacentes difieren. Estos van desde el deseo de mejorar los procesos de administración —al pedir a quienes están

<sup>30</sup> Puelles Benítez expresa que en el caso alemán es la misma Constitución, la Ley Fundamental de 1949, la que reconoce a los Lander o Estados miembro la soberanía en materia de enseñanza y de cultura, soberanía que los estados guardan celosamente.

<sup>31</sup> Al decir de Puelles Benítez, la educación en Suiza es una cuestión de Estado, fruto de un doble pacto: un pacto constitucional que reconoce la soberanía de los cantones en materia de enseñanza, y un pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la identidad nacional suiza. El caso de los Estados Unidos resulta más conocido; existen tantos sistemas educativos como Estados miembros de la Federación y comunidades locales hay.

<sup>32</sup> No deja de ser altamente significativo que durante el largo siglo XIX Inglaterra haya carecido de un sistema nacional de educación, a diferencia de los demás países europeos y americanos. Esto, sin duda, forma parte de la llamada peculiaridad inglesa.

más cerca del terreno que adopten las decisiones apropiadas— hasta aumentar la participación en la toma de decisiones, o simplemente, reducir el peso financiero de las autoridades centrales.

En esta línea de reflexión, R. V. Govinda (2003, citado en UNESCO-IIPE, 2003a) señala las diferentes formas de descentralización y esboza las preguntas que los responsables de la toma de decisiones deberían plantearse cuando optan por uno u otro modelo, así como las disyuntivas no resueltas.

A menudo la descentralización (Govinda, 2003) ha sido introducida repentinamente en los países en desarrollo, como parte de una reforma global de la administración pública. Sin embargo, dependiendo del contexto y del apoyo dado por el gobierno central, puede conducir a mejorar la educación o aumentar las desigualdades, e incluso a expandir la corrupción. Esto plantea la cuestión de los mecanismos de rendición de cuentas.

Se deduce que los modelos de descentralización determinan, de alguna manera, los modos de ser de los sistemas educativos, que se concretizan en modelos de gestión educativa descentralizada. Son finalmente los factores históricos y políticos los que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo. La educación es una parte importante de esta organización, ya que la organización de la educación, como organización política de un país, no es algo que se determine de una vez para siempre.

Puede ser el caso particular de Colombia, República Unitaria, Descentralizada en su administración, cuyos cambios y transformaciones en su sistema educativo están influenciados por los factores históricos y políticos que la determinan, y en tal sentido, avanza en la búsqueda y consolidación de su propio modelo de gestión administrativa de la educación.

## 2.7 Sistemas de desarrollo administrativo

Es el caso típico de Colombia. La Ley 489 de 1998<sup>33</sup> se convierte en el instrumento jurídico más importante que el legislador le entrega a la Administración Pública Colombiana, para contribuir a la viabilidad del Estado, porque actualiza y adecua las normas de organización y funcionamiento de la Administración Pública a las nuevas disposiciones constitucionales, porque tiene en cuenta los cambios institucionales y los avances recientes en las ciencias de la organización, la economía, la administración y la gerencia, y porque establece la aplicación de prácticas administrativas modernas, incorporando elementos innovadores para la gestión y la gerencia pública, tales como los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Información Administrativa del Sector Público, el Control Interno y los Incentivos a la Gestión Pública.

Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, y relacionadas con la delegación y desconcentración, las características y el régimen de las entidades descentralizadas, la racionalización administrativa, el desarrollo administrativo, y la participación y control interno de Administración Pública, se aplican en lo pertinente a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

Con base en la descentralización administrativa, como ejercicio de las facultades que se otorgan, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales; en consecuencia, procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos, y la definición de planes, políticas y estrategia a la Nación.

<sup>33</sup> Estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Colombiana. Esta ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública, y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos.

La desconcentración administrativa —continúa diciendo la Ley 489 de 1998— es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que les corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, lo cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y funciones.

Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la Ley 489 de 1998, podrán mediante acto de delegación transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias.

Para hacer viables los procesos de descentralización administrativa y de desconcentración administrativa, la Ley 489 de 1998 creó el Sistema de Desarrollo Administrativo, concebido como:

El conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expendiera el Gobierno Nacional.

En las regiones y localidades también podrán operar los Sistemas Administrativos de Desarrollo Administrativo Territorial, sin perjuicio de la autonomía de que gozan, y según su grado de complejidad administrativa. Una de las estrategias para garantizar la eficacia de los Sistemas de Desarrollo Administrativo es la figura de los “Convenios de Desempeño”, que se pactan entre los Ministerios y Departamentos Administrativos, y entre Organismos y Entidades adscritas o vinculadas.

Al respecto, es importante recuperar de esta ley los siguientes puntos: el ajuste a la organización interna de las entidades relacionadas con la distribución de competencias de las dependencias o con la supresión, fusión o creación de unidades administrativas fundamentadas en la simplificación de los procedimientos identificados y en la racionalización del trabajo; y las estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial (Ley 489 de 1998, Capítulo IV).

## **2.8 Las políticas de descentralización administrativa de la educación en el contexto internacional, década de los 90<sup>34</sup>**

Constituye un asunto de interés preliminar, presentar algunas generalidades de las políticas públicas del contexto internacional. Las políticas públicas (Salazar, 1995) son un asunto de decisiones del Gobierno, o si se quiere, del régimen político. Las políticas públicas devienen de los agenciamientos de organismos multilaterales, y de los foros mundiales.

Un mundo globalizado y reordenado en virtud de los hechos sociopolíticos producidos en el mundo a finales de la década de los 80, sumados a la crisis del Estado (en sus modelos de desarrollo económico y social), y a la nueva tecnología de punta en el mundo, “el conocimiento”, constituye el nuevo referente para el desenvolvimiento de las políticas educativas. No existen políticas educativas puras, dado que en un país siempre están determinadas o intervenidas por el contexto internacional.

La política educativa (Jiménez, 1999), a pesar de ser preocupación teórica de pocos, preocupación de gobierno y preocupación constante de muchos, en cuanto receptores

<sup>34</sup>Referente estratégico para el abordaje de la descentralización en el periodo 1968-2002, periodo privilegiado para los propósitos de la investigación que convoca.

cotidianos de su influjo, surge como mediación entre las aspiraciones teóricas del desarrollo educativo y la praxis tecnológica requerida para su concreción.

Lo más importante en ella (Jiménez, 1999) no son las estructuras de poder y andamiaje organizacionales y burocráticas, lo clave es la correspondencia de su intencionalidad y realidad con los desafíos de las sociedades contemporáneas que luchan por una educación integral, coherente, con unos mínimos universales que se potencien en unos máximos de convivencia humana pacífica, tolerante y respetuosa. Por ello, la política educativa debe formar líderes capaces de afrontar los retos que impone el momento<sup>35</sup>.

En perspectiva de los grandes propósitos de la investigación que convoca, véanse, a grandes trazos, algunos asuntos de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa de la educación, en la década de los 90 y en el contexto internacional.

### Contexto mundial

En el siglo XXI (UNESCO, 1990), el mundo enfrenta enormes desafíos por la amenaza del estancamiento y la decadencia de la economía; por las disparidades económicas cada vez mayores entre las naciones y dentro de cada país; por los millones de personas desplazadas que padecen a raíz de las guerras, los conflictos civiles y la delincuencia; y por la degradación general del medio ambiente y el rápido aumento de la población.

El siglo XX (Delors, 1996) 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 después de la última guerra mundial.

Tres grandes desafíos mundiales aluden a la sociedad del siglo XXI: a) las desilusiones del progreso en el plano económico y social; b) la necesidad de la cooperación internacional (como uno de los desafíos intelectuales y políticos del próximo siglo); y c) la necesidad de aprender a vivir juntos en la aldea planetaria.

Estos desafíos mundiales (UNESCO, 1996a) le imponen distintos tipos de limitaciones al desarrollo. Aquí la educación tiene su cometido. ¿Cuáles son entonces las orientaciones de política que subyacen para contrarrestar dichos desafíos?<sup>36</sup>

La administración y la gestión de los sistemas educativos en el mundo (UNESCO, 1996a) también se constituyen en preocupaciones de los Estados y los Gobiernos, y en tal sentido, responden a desafíos y tendencias. Una mirada rápida a este asunto se concretiza en políticas y estrategias.

<sup>35</sup> De ahí el interés académico de echar una mirada rápida a los contextos mundial, iberoamericano y latinoamericano, alrededor de las decisiones de los organismos multilaterales y el Gobierno nacional, que han asumido la educación, en la última década, con la intencionalidad de provocar el estudio juicioso de las políticas públicas en educación, con aplicación al tema de la descentralización administrativa de la educación.

<sup>36</sup> Los desafíos son: en primer lugar, el desarrollo humano individual, que entraña un proceso de aprendizaje y aplicación de lo aprendido para mejorar la calidad de vida. Con un mayor nivel de conocimiento, las personas y los grupos están en mejores condiciones de obtener un sustento del entorno, de participar efectivamente en la sociedad, de enfrentar desafíos, de idear nuevas soluciones y de mejorar así el mundo. El aprendizaje es un catalizador de todo el proceso de desarrollo, mientras que la falta de oportunidades de aprendizaje limita la capacidad de las personas y de las sociedades de crear desarrollo o de beneficiarse de él. En segundo lugar, 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. En tercer lugar, la educación tiene un papel protagónico en el desarrollo continuo de la persona, como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio del desarrollo humano más armónico, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras. Por todas estas razones, la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI (UNESCO, 1996b) sostiene que: "Debe imponerse el concepto de Educación durante toda la Vida con sus ventajas de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y en el espacio". Finalmente, la educación de adultos se convierte así más que en un derecho; es la clave para el siglo XXI.

En consecuencia, es necesario una política que clarifique las áreas de autonomía y los niveles de rendimiento de cuentas, de modo que los directores se sientan apoyados en lugar de sobrecargados; acompañe dicha autonomía y rendimiento de cuentas con un sólido y coherente sistema de apoyo, especialmente en relación con los directores que trabajen en áreas aisladas; mejore los procesos de reclutamiento y selección promoviendo la temprana identificación de candidatos potenciales e introduciendo un sistema de mentores, constituido por directores experimentados e innovadores; desarrolle trayectorias de carreras motivadoras ofreciendo oportunidades de desarrollo profesional y fortaleciendo la formación en servicio; e instaure un sistema de apoyo mutuo y foros de discusión para directores.

La privatización de la educación es un debate de actualidad. El rápido desarrollo de la tecnología de la información no sólo se ha convertido en la fuerza motriz de la globalización, sino que también ha cambiado radicalmente las modalidades, formas y métodos tradicionales de prestación de servicios en todo el planeta. La provisión y distribución de servicios de educación no constituyen una excepción.

Dichas oportunidades recientemente creadas de diversidad de opciones, en materia de educación, también estimulan una búsqueda continua de mejoramiento de la gestión y la financiación de la escuela, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Comercializar o privatizar la educación supone involucrar el mercado y la iniciativa individual en la prestación de servicios educacionales. Los defensores de la privatización son tan numerosos como los adversarios. Los argumentos más comunes a favor de la privatización destacan la necesidad de mejorar la eficiencia de la burocracia gubernamental y responder a una demanda insatisfecha o diversificada.

En cuanto a la gestión del personal docente también hay que afrontar los desafíos. Hasta finales de la década de los 80 la gestión del personal docente difícilmente habría sido un tema de debate público, de investigación o de proyectos innovadores en el sector de la educación. Los profesores fueron considerados, primero y antes que nada, como pedagogos, cuyos métodos de enseñanza y comportamiento en la escuela y el aula tendían a tener un significativo impacto sobre el aprendizaje de los educandos, y eventualmente también como “agentes de cambio” en los procesos de innovación educacional. Desde entonces, las cada vez más duras limitaciones impuestas a los presupuestos del sector público han generado un creciente interés por el uso racional de los recursos públicos, incluyendo al personal docente.

Planificar mediante la detección es otro desafío. Algunas de las mejores cosas de la vida y algunas de las más interesantes del mundo no fueron planificadas. Son el resultado de procesos que han transcurrido durante largo tiempo y que por accidente o por azar no produjeron resultados deseables. Sin embargo, siempre existe el peligro de que lo que una vez fueron innovaciones radicales, se pueda convertir en rutinas formales cosificadas. La buena planificación y gestión prevé tiempo para el descubrimiento, la observación del mundo y la detección, no sólo de nuevas oportunidades que emergen o de desafíos que surgen, sino también de soluciones pasadas que ya no son beneficiosas.

### **Contexto de la Unión Europea y de los países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio, AELC/EEE**

Cuando hablamos de Políticas Educativas en la Unión Europea (García, 2006) nos referimos a las políticas llevadas a cabo por los diferentes países en el terreno educativo.

Uno de los aspectos fundamentales de las reformas de los sistemas educativos de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio, AELC/EEE se refiere a los cambios en la administración educativa y, sobre todo, a la distribución de responsabilidades en la toma de decisiones en los diferentes niveles, desde el

central —gobierno nacional o federal— hasta el propio centro educativo, pasando por la región y la comunidad local.

A pesar de este reparto de responsabilidades (García, 1998), se ha optado por distinguir entre, primero, aquellas Reformas que afectan la toma de decisiones en sentido “general” por las diversas administraciones educativas, y segundo, aquellas más relacionadas con la gestión y la organización de los centros educativos. Por su importancia, también se han diferenciado las reformas llevadas a cabo en la “financiación” de la enseñanza.

Las reformas que afectan la administración general del sistema educativo (García, 1998) han consistido fundamentalmente en su progresiva descentralización y delegación de poderes a la sociedad.

En la práctica (García, 1998), la totalidad de los países han puesto en marcha nuevas reglamentaciones, que suponen una toma de decisiones descentralizadas, tanto desde el contexto nacional hacia las autoridades regionales, locales o municipales, como desde éstas hacia los centros educativos.

Igualmente (García, 1998), se observa un incremento de la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones. Una forma de abordar la centralización o descentralización de la administración educativa de un país, se da mediante el análisis del grado de poder de decisión que ejerce cada uno de los niveles de organización territorial en los ámbitos de decisión: la ordenación del sistema educativo.

Paralelamente a la descentralización política y educativa que se ha venido realizando en los últimos años en los países miembros de la Unión Europea (UE) y de la AELC/EEE se ha incrementado la autonomía en la administración, gestión y organización de los centros de enseñanza y, al mismo tiempo, ha crecido la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa en su gobierno.

En cuanto a la autonomía escolar parece existir en la mayoría de los países una tendencia a la delegación de un mayor número de responsabilidades y tareas de gestión a las escuelas, lo que en algunos casos se conoce como dirección basada en la escuela o gestión local de la escuela.

En concreto, la mayoría de los sistemas educativos han introducido en estos últimos años, en mayor o menor grado, medidas destinadas a incrementar la autonomía de decisión para las escuelas. Pueden mencionarse numerosos casos, como ejemplo: la comunidad Flamenca de Bélgica, en la que existe una autonomía creciente en cuanto a los gastos, ayudas y participación de los padres.

Como tendencia similar al incremento de la autonomía de las escuelas se señala el incremento de la participación de la comunidad educativa en su gobierno. La mayoría de los países tienen órganos escolares de gobierno, en los que están representados distintos sectores de la comunidad educativa. La figura más típica es el “órgano de gobierno colegiado”, introducido a comienzos de los años 80, dado que las reformas realizadas en esta década han consistido sobre todo en reforzar paulatinamente sus poderes.

Dentro de esta tendencia común se puede hablar también, hasta cierto punto, de similitudes entre los países, gracias a los sectores representados en los consejos de centro.

En síntesis, García (2006) hace una brillante disertación sobre la democratización de la escuela en la Unión Europea, disertación que la presente tesis doctoral enmarca como ámbito posibilitador de la descentralización administrativa de la educación. Se refiere a las políticas de democratización: acceso y permanencia en los centros educativos; modelo de escuela secundaria; gestión democrática de la escuela: niveles de participación, presencia y participación de los padres en las instituciones educativas; y dirección de los centros escolares y su incidencia en la democratización.

Para el caso español llama la atención, como asunto de interés en la tesis doctoral que convoca, el tema de las “Comunidades Autónomas”. En la perspectiva de la autonomía la

reforma educativa tiene sentido para la sociedad española que está enfrentada a un proceso acelerado de modernización, que camina cada vez más nítidamente hacia un horizonte común para Europa.

El Estado Autonómico es el desafío. La creación del Estado Autonómico (Puelles, 1996) representa un segundo intento histórico de dar una respuesta constitucional al problema de la integración en la Nación española de las diferentes regiones y nacionalidades existentes en su seno. Se trata (Puelles, 1996) de construir un modelo político de convivencia, partiendo de un solo carácter histórico, pluricultural y plurilingüístico, de esa compleja entidad que se ha ido formando a lo largo de cinco siglos y que se denomina España.

El Estado Autonómico español es considerado como un Estado en el que existe una división del poder, tanto política como administrativamente, que se traduce básicamente en un concreto sistema de reparto competencial sobre las distintas materias entre el Estado central y los entes territoriales con autonomía política.

El modelo español de organización de la educación (Puelles, 1996) está delimitado por la orientación política que preside la Constitución de 1978.

Por otra parte, y como eje de abscisas, en Europa se sitúa el binomio profesionalización–democratización, en la figura de la dirección de los centros educativos. Es decir, frente a la opción de hacer de los directores de los centros unos profesionales de la gestión, pertenecientes a un cuerpo específico diferente al de los docentes, con una formación y selección especiales, se observa una tendencia hacia que sea la comunidad educativa la que elija al director, siendo éste un docente que asume tareas de gobierno. En dicha línea de pensamiento, Hernández (2006) expresa:

Uno de los mejores síntomas de salud democrática de una sociedad determinada, al menos cualquiera de las occidentales de nuestro entorno sociopolítico y económico próximo, es el nivel de participación de los diferentes sectores sociales en las decisiones que les afectan en su vida personal. Si nos ceñimos al ámbito de la educación, a los procesos propios de la política educativa que se llevan a cabo en todos aquellos países que han puesto en marcha sus respectivos sistemas nacionales de educación, desde los inicios del siglo XIX hasta hoy, la advertencia es mucho más evidente: Disponemos ya de suficientes experiencias para poder afirmar que un sistema educativo es tanto más sólido y democrático, mucho más eficaz casi siempre, en la medida que los niveles de participación y decisión de todos los agentes que intervienen en el mismo sistema educativo alcanzan cotas altas y no bajas, de presencia activa en los problemas conectados con la escuela.

En el contexto de las políticas educativas de la Unión Europea llama la atención como referente de contratación para el caso colombiano (Constitución de 1991), el desenvolvimiento de la descentralización administrativa de la educación en España, dada por la Constitución del 27 de diciembre de 1978 y la LOGSE.<sup>37</sup>

En España (Penalva, 2007), el influjo de la educación inclusiva y de su concepto de descentralización ha estado presente en los últimos cuatro lustros, y, sobre todo, desde que la Reforma Educativa de 1990 planteara la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta la educación secundaria.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Decisión que he tomado por haber cursado mis estudios doctorales en la Universidad de Salamanca, España; asunto que pienso profundizar en la pasantía. Así mismo, por la motivación suscitada por los profesores Doctores Españoles, en la orientación de los créditos docentes del Programa Doctorado en Educación. La LOGSE es la Ley de Ordenación del Sistema Educativo, Ministerio de Educación y Ciencia, sancionada en Madrid el 3 de octubre de 1990, por el Rey Juan Carlos y el Presidente del Gobierno Español Felipe González Márquez.

<sup>38</sup> El profesor Penalva (2007) remite a varias referencias, dos de ellas: "La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada" de Márquez (2004); y "Monopolio estatal y descentralización educativa, una exploración en América latina" de Andrada (2004).



Rasgos significativos de la descentralización educativa en España (LOGSE) en comparación con Colombia (Ley 115 de 1994) (Ver Anexo 1)

A grandes rasgos, dicho comparativo muestra que la descentralización administrativa de la educación en España se está consolidando a través de las Comunidades Autónomas; en Colombia aún es débil aunque haya avances significativos en otros ámbitos de descentralización territorial del Estado; por lo tanto, la "autonomía en educación" es relativa en nuestro país.

### **Contexto iberoamericano**

Una de las motivaciones que dieron origen a la planificación de la educación en Iberoamérica en la década del 50, fue la intención de articular la educación con las políticas de desarrollo. Existió entonces un alto grado de coincidencia en que la educación constituía simultáneamente un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de la sociedad, y un medio para elevar la productividad.

Respondiendo a esta convicción (OEI, 1992)<sup>39</sup> se hicieron esfuerzos para integrar los planes de educación en los planes de desarrollo socioeconómicos, particularmente a través del diagnóstico y previsión de necesidades de formación de recursos humanos calificados.

Consecuentes con estos esfuerzos, era necesario enfrentar lo más pronto posible en el campo educativo la descentralización y la desconcentración, las cuales han asumido características diferentes según los países del área. De igual manera, su nivel de aplicación ha variado en función de las distintas realidades nacionales. Pero todos los países recurren a la descentralización o a la desconcentración, con el fin de superar los problemas básicos registrados en materia de administración educativa: centralismo, burocratización y rigidez administrativa.

Estos procesos de descentralización y nuclearización (OEI, 1992) se han vinculado con los procesos de regionalización de la planificación y, complementariamente, con los de microplanificación, intentando revertir las características predominantes en materia de planeamiento y poniendo énfasis en una zona específica con relativa homogeneidad y tamaño reducido. Sin embargo, en algunos países estos procesos parecen haberse agotado sin alcanzar sus objetivos, mientras que en otros su aplicación ha enfrentado múltiples dificultades y están siendo revisados.

Distintos historiadores de la educación iberoamericana han señalado que en diferentes momentos los sistemas educativos de la región fueron estructurados en función de atender principalmente una de las responsabilidades que la sociedad les demandó.

De esta manera, en sus orígenes prevalecieron las tareas dirigidas a la formación ciudadana y la construcción de las naciones. Más adelante, cuando los procesos de industrialización posguerra así lo requirieron, las concepciones educativas a partir de las teorías del "capital humano" se volcaron decididamente a priorizar la formación de mano de obra calificada para atender las necesidades de la creciente industria.

Al respecto, la VII Conferencia Iberoamericana en Educación expresa:

Enfrentamos un momento decisivo de la historia: en pleno desarrollo de la capacidad tecnológica del ser humano, surge con renovada fuerza la pregunta por los valores. Entonces el sistema educacional, empieza a reaccionar comprendiendo que la cultura es más que su capacidad cognitiva; que debe transmitir nuevas destrezas para nuevas tecnologías, pero que debe educar principalmente para discernir en la toma de decisiones

<sup>39</sup> Sin embargo, estas intenciones de articulación deliberada de educación-desarrollo se cumplieron en grado muy escaso (OEI, 1992), y lo que se dio de modo general fue un paralelismo entre las políticas de desarrollo económico, las de educación y las de otros sectores de la acción social.

porque ninguna decisión por técnica que sea, es "neutral". La educación en valores, si bien se centra en la escuela, no termina en ella puesto que está basada fundamentalmente en los aprendizajes de modelos presentes en su entorno.

Con respecto a políticas y estrategias de administración y gestión de la educación en Iberoamérica, se pueden evidenciar las más significativas. Algunas de ellas son:

1. La inversión en educación. Esto es, en la construcción y profundización de sociedades democráticas que procuren niveles progresivos de justicia, equidad y solidaridad; la transformación hacia sociedades del conocimiento debe estar presidida por principios y criterios que corrijan las diferencias existentes en el disfrute de derechos y recursos.

2. El docente y su formación. Hay que confiar en el profesorado y en los responsables de la dirección y supervisión educativas; una propuesta de educación en valores éticos y para la democracia requiere del concurso de un conjunto de acciones que haga posible una mayor profesionalización de su labor y el mejor reconocimiento académico y social de sus competencias.

3. El rol del Estado y la construcción de consensos. Es fundamental en nuestras sociedades la participación, entre otros, de la escuela, las organizaciones políticas, la familia, los medios de comunicación, las iglesias y las ONG, con el propósito de construir un consenso mínimo de valores morales.

La VIII Conferencia Iberoamericana de Educación se expresa sobre la globalización de las políticas educativas. En ella aparece una idea crucial: la convergencia hacia un sistema educativo mundializado, es decir, idéntico a escala planetaria (Pereira et al., 1996). Esta convergencia se hace patente en tres terrenos distintos: el curricular, el estructural y el del gobierno.

Las nuevas políticas sobre el gobierno y la administración de la educación intentan replicar aquellos principios en los que se basa el nuevo orden económico: desregulación y concurrencia. En efecto, el principio de la desregulación sugiere que no hay mejor sistema que aquel en el que los poderes públicos reducen su presencia al mínimo, transformándose en árbitros en el mercado social de la educación. Pero la desregulación no es más que la otra cara de la moneda del principio de la concurrencia, según el cual la competitividad entre ofertas distintas de educación es lo único que puede conseguir verdaderamente una mejora sustancial de la calidad de la educación.

Los tres desafíos: democracia, desarrollo e integración, constituyen los ejes temáticos para la transformación educativa en la región, dado el papel de la educación como factor esencial para el desarrollo económico y social, y por la relación que la educación tiene con los valores éticos de la democracia y la gobernabilidad democrática. Esto está sumado al nivel de importancia de la integración educativa y cultural con las experiencias que al respecto se están viviendo en el Cono Sur, las cuales han recorrido un largo camino en lo institucional y reflejan una prolongada construcción de los pueblos a través de una historia en común.

Así como cada país va consolidando su sistema democrático, y ciertos aspectos fundamentales como la educación en valores, la educación para el desarrollo y la educación para la equidad, hoy no son afortunadamente discutibles. Están arriba de la mesa y son valorados como ejes estructurados de los sistemas educativos y de las reformas que emprenden los gobiernos. Hoy la educación no sólo instruye, sino que también forma para la convivencia democrática y para la real inserción económica y social, y hay pleno acuerdo en su importancia para la concreción de estos logros.

### Contexto de América Latina y el Caribe

Las políticas promovidas en los años 80 se organizaron en torno a la extensión cuantitativa de la educación, la superación de la pobreza y la desigualdad educativa, mientras que en los 90 el eje fue la calidad de la educación y, en particular, la calidad de la gestión del sistema.

La década de los 80 se caracterizó por una grave crisis estructural que tuvo serias repercusiones en el desarrollo educativo de la región,<sup>40</sup> caracterizada por el bajo financiamiento, insuficiente oferta educativa, escasos medios e infraestructura escolar, y bajos niveles de calidad. Esta situación de graves carencias condujo a un desarrollo educativo localizado principalmente en su extensión cuantitativa, dando prioridad a los grupos de población más desfavorecidos. Por tanto, la transformación educativa ha sido especialmente importante en la década de los 90.

La historia reciente del desarrollo educativo en la región se caracteriza por un importante proceso de transformación que ha implicado tres elementos: primero, el papel social asignado a la educación, que la sitúa como una dimensión central del desarrollo económico y social. Esta consideración ha implicado una articulación de las políticas educativas con las estrategias globales de desarrollo. Segundo, la importancia de la educación para asegurar la igualdad de oportunidades. Esta consideración ha implicado la transformación de los sistemas educativos para lograr una educación de mayor calidad con equidad. Y tercero, el significado político-ético atribuido a la educación, para contribuir a la paz, la democracia y el desarrollo.<sup>41</sup>

En la década de los 90, aunque persisten problemas económicos, se empieza a producir una serie de cambios importantes en la región, que sitúan la educación como elemento central del desarrollo y el crecimiento.

Entre los países del mundo, las reformas educativas acompañadas por grandes inversiones y centradas en torno a la transformación curricular y de la gestión, constituyen el escenario donde se desenvuelve el quehacer de la UNESCO.

En dicho contexto se produce una nueva etapa de desarrollo educativo que, sin descuidar la importancia de la extensión en la educación, se centra fundamentalmente en modificar las condiciones internas del propio sistema para lograr una educación de mayor calidad que responda a los desafíos de la transformación productiva, la equidad y la democratización.

En el plano institucional (CEPAL/UNESCO/OREALC, 1992) la estrategia de integración y descentralización supone una reorganización de la gestión educativa. Por una parte, descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales, y por otra, integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que esta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas.

Implica, asimismo, una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno a las demandas de las unidades productivas y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, en función de la exigencia que impone la competitividad de incorporar el progreso técnico a las economías de la región. Al respecto se evidencian estrategias de avance; por ejemplo, la descentralización y la mayor autonomía de los establecimientos educativos.

<sup>40</sup> En el ámbito económico se registraba una gran deuda externa, dificultades para obtener nuevos créditos, y modelos de producción poco adecuados a las nuevas exigencias del mundo económico y laboral. En el ámbito político se produjo una transición a modelos democráticos y una inestabilidad de estos sistemas. En lo social, esta década estuvo marcada por una pobreza crítica que afectaba al 40% de la población y por una gran desigualdad entre países y clases sociales, sin contar con estrategias efectivas para afrontar esta situación. Culturalmente se estaba produciendo una pérdida de identidad.

<sup>41</sup> Sin embargo, no es posible hacer un análisis adecuado de la contribución de la UNESCO a este proceso, sin remontarse a los finales de la década de los 70, ya que gran parte de lo realizado en la región se inscribe, fundamentalmente, en el marco programático y de acción del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE). Se pueden establecer dos grandes etapas en la contribución de la UNESCO para el desarrollo de la educación en la región: la década de los 80, que se inicia con la elaboración y aprobación del PPE, y la de los 90, a partir de la IV Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal, Quito (1991).

La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una megaestructura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas que pueden administrarse de forma flexible para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio. Como consecuencia de su autonomía, se entiende que los establecimientos deben insertarse en los medios local y regional y funcionar a partir de las condiciones de éstos, pero no confinarse ahí. Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien son esenciales, no constituyen un fin en sí mismos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, plantea la necesidad de encarar el desfase entre un sistema educativo tradicional aún anclado en el siglo XIX y los requerimientos del siglo XXI, frente a un paradigma productivo que cambia vertiginosamente y en cuyo centro se sitúa el conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad.

Se percibe como un desafío mayor la búsqueda de la calidad de la educación, que se expresa en: el acceso a los códigos culturales de la modernidad, la adquisición de nuevos valores, la superación de la acumulación mecánica de conocimiento, el impulso a la autonomía individual, y la capacidad de innovar, reciclarse, crear y participar, condiciones que son esenciales para el desempeño de la ciudadanía y el rendimiento en el mundo del trabajo.

Las orientaciones del cambio educativo en América Latina tienen que ver prioritariamente con una constatación inédita para la región, el notable crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles del sistema educativo y la no correspondencia entre la ampliación de oportunidades de acceso a la escolaridad y los magros resultados de aprendizaje obtenidos.

En perspectiva con las orientaciones de la Conferencias de Quito y de Brasilia, los sistemas educativos de América Latina deberán avanzar hacia horizontes que permitan pensar la privatización de la educación y asegurar la nueva institucionalidad: descentralización y autonomía de los establecimientos.

En cuanto a la tendencia de privatización, lo educativo también es afectado por la organización social, los valores y los límites de la acción estatal, establecidos por políticas que tienen su principal inspiración en la lógica del mercado. En cuanto a la nueva institucionalidad es necesario un cambio fundamental, referido a conseguir una mayor transparencia en los resultados y los procesos de descentralización de la gestión educativa. Importa destacar en los procesos de descentralización el tema del poder en la sociedad. Las medidas que se tomen para implementarlo no pueden soslayar la distribución de poder en la sociedad.<sup>43</sup>

En el contexto de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial<sup>44</sup> presenta su política en educación direccionada desde los sentidos posibles de la política social, que básicamente están dirigidos a "continuar" el proceso de desarrollo humano que se dio a pesar del fallido proceso de

<sup>42</sup> La estrategia central, en términos educativos, se señala en términos de crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico, que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de los países de América Latina, en un marco de progresiva igualdad social.

<sup>43</sup> Por ello, hablar de descentralización o de desconcentración educativa no se limita sólo a aspectos técnicos o financieros. Los contextos en los cuales se ha dado influyen directamente en la concepción y en sus estrategias de ejecución. Así como los procesos de descentralización ocurridos en gobiernos autoritarios requirieron, en democracia, de claros ajustes y reorientaciones, se debe dar importancia también a una información de mejor calidad para la sociedad, los actores educativos y las instancias de diálogo y concertación.

<sup>44</sup> La transformación educativa ha sido especialmente importante en la década de los 90. Sin embargo, las contribuciones de la UNESCO se remontan al final de la década de los 70. Según la UNESCO (1996), la historia reciente del desarrollo educativo en la región se caracteriza por un importante proceso de transformación que ha implicado tres elementos fundamentales: en primer lugar, el papel social asignado a la educación, situándola como una dimensión central del desarrollo económico y social. Esta, consideran, ha implicado una articulación de las políticas educativas con las estrategias globales de desarrollo. En segundo lugar, la importancia de la educación para asegurar la igualdad de oportunidades. Esta consideración ha implicado la transformación de los sistemas educativos para lograr una educación de mayor calidad con equidad. Y en tercer lugar, el significado político-ético atribuido a la educación para contribuir a la paz, la democracia y el desarrollo. Las políticas educativas promovidas en los 80 se organizaron en torno a la extensión cuantitativa de la educación y la superación de la pobreza y la desigualdad educativa, mientras que en los 90 el eje es la calidad de la educación, y, en particular, la calidad en la gestión del sistema. Los hitos importantes del desarrollo educativo en la Región, son los siguientes: a) La educación básica; elevar el nivel de formación y reducir desigualdades sociales (1979); b) La educación y políticas de desarrollo para superar la pobreza (1987); c) Consensos para el crecimiento y desarrollo (1989); d) Desarrollo Educativo y un nuevo estilo de gestión (1991); e) Desarrollo Educativo y Profesionalización de la acción educativa (1993); f) Procesos educativos para la paz, la democracia y el desarrollo (1996).

industrialización y de desarrollo económico; así mismo, tales sentidos están dirigidos no sólo a compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización, sino también a instrumentalizar la política económica.

Por todo lo anterior, América Latina y el Caribe caminan en procesos de transformación institucional para hacer de la gestión el eje de la transformación educacional, a partir de la redefinición del proceso educativo y la redefinición de lo que es educación (Casassus, 1997).

Estas ligeras reflexiones se contextualizan en las tendencias centralizadoras o descentralizadoras de los sistemas educativos de la región. Casassus (1997) invita a profundizarlas al expresar:

Al haber crecido significativamente durante las últimas décadas la importancia social asignada a la educación, la pérdida del monopolio del Estado en educación, no logra opacar el protagonismo creciente del sector educativo y de la escuela. Por otra parte, también se asiste a una explosión de la planificación y la gestión en todo nivel. Esta nueva situación de crisis conceptual a nivel central y de multiplicación de las instancias con responsabilidades de ejecución en todos los otros niveles, hace que la tarea de la gestión global resulte muy compleja y casi inmanejable.<sup>45</sup>

El modelo de desarrollo educativo que se impuso en América Latina durante los últimos cincuenta años (Hevia, 1994) 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, esto es, en función del desarrollo centralizado de los sistemas educativos.

Sin embargo (Hevia, 1994), se fue impulsando la conciencia generalizada de que este modelo de desarrollo había entrado en crisis, puesto que no fue capaz de conciliar el crecimiento cuantitativo del sistema con niveles satisfactorios de calidad y equidad.

Dicha incapacidad era evidente: lentitud operativa y rigidez administrativa, lo que atenta contra la eficiencia del sistema; un currículum uniformante que no permite rescatar la riqueza de las culturas locales, lo que atenta la eficacia del sistema; escasa participación de los actores sociales involucrados en las actividades escolares y un relativo asilamiento de la escuela de su entorno inmediato, lo que atenta la democratización del sistema.

En general, las estrategias descentralistas no se circunscriben a incidir sobre un solo campo de la actividad estatal. Al ser partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones políticas, administrativas y financiera, resultan atractivas como estrategias integrales de fortalecimiento del desarrollo regional y local.

En América Latina avanza la descentralización educativa (Hevia, 1994) como estrategia de modernización de los Estados y, en tal sentido, se pueden distinguir tres ámbitos o dominios de acción específicos: gestión financiera, gestión administrativa y gestión pedagógica.

En el dominio de la gestión administrativa (Hevia, 1994), uno de los objetivos claves es acercar la administración del sistema a los usuarios, con el propósito de romper el relativo aislamiento de la escuela con su entorno, mejorar la eficiencia y modernizar la gestión del sistema.

<sup>45</sup> Comenta el profesor Casassus (1997): "Coloquemos 25 años como un tiempo referencial. Si nos remontamos 25 años atrás, a inicios de los años 70, y observamos cómo eran los sistemas educativos de la región (con la sola excepción de Brasil), dependientemente de la calidad unitaria o federal de los Estados, en el ámbito educativo, todos ellos presentaban un panorama similar: sistemas educativos centralizados en los cuales el Ministerio ejercía un fuerte control sobre el currículo, los textos, las escuelas, los docentes, el perfeccionamiento y parte de la formación de los maestros. En todas partes se habían instalado y funcionaban unidades de planificación que constituían el corazón del sistema educativo, el cual organizaba las acciones destinadas a la expansión del sistema. Si observamos lo que ocurre hoy, el panorama es completamente diferente: las transformaciones educacionales producidas apuntan claramente hacia la pérdida del monopolio del estado de su propio aparato y del sistema educativo, lo que se traduce en una pérdida de influencia en relación con lo que allí tiene lugar".

En este dominio (Hevia, 1996) uno de los problemas cruciales es el de la participación de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos escolares, directores, profesores, padres de familia y organizaciones vivas de la comunidad. Son pocas las experiencias exitosas en América Latina (Hevia, 1996). En la mayoría de los casos las políticas de descentralización han sido llevadas a cabo sin consulta previa a la comunidad, los docentes y los mismos funcionarios de los Ministerios de Educación.

De los tres procesos de descentralización más conocidos en América Latina: la nuclearización, la regionalización y la municipalización, el primero de ellos es el que ha tenido más en cuenta la participación de la comunidad en el manejo de la gestión escolar.

En definitiva, tanto los maestros como los burócratas de los Ministerios son grandes fuerzas opositoras a los procesos de descentralización, unos por temor a que las políticas de municipalización acaben con las fortalezas de los gremios, que consisten en tener plataformas reivindicativas comunes frente a un único patrón: el Estado; y otros, por temor a los despidos masivos que se generan como consecuencia lógica de la reducción de las burocracias centrales. Tampoco puede decirse que la descentralización es sinónimo de democratización. En algunos casos lo que había es un proceso de recentralización del poder a otro nivel del Estado.

Con las políticas de descentralización (McGinn, 1993) no ha habido "repartición" del poder sino "reubicación" del mismo. La descentralización, al igual que la democracia, se presenta como un desafío propedéutico. En efecto, se da una delegación del poder desde arriba, pero desde abajo se tiene que querer asumir esa responsabilidad o esa función particular, se tiene que estar preparado y se tienen que dar condiciones objetivas y subjetivas para ello.

Los sistemas educativos de América Latina se están reformando en perspectiva de la descentralización: Argentina (1993), Bolivia (1994), Brasil (1996), Colombia (1994), Costa Rica (1998), Chile (1990), Ecuador (1996), El Salvador (1996), Guatemala (1996), Haití (1979), Honduras (1997), México (1993), Nicaragua (1990), Panamá (1995), Paraguay (1990), Perú (1992), Puerto Rico (1992), República Dominicana (1997), Uruguay (1998), Venezuela (1990).

En general se observa que la mayoría de los países de la región se encuentran, o bien en el comienzo, o bien en el modelo de una transición hacia el modelo de gobierno descentralizado, y por tanto, aún no tienen definidas claramente las reglas de la nueva organización de la administración pública que de este proceso se deriva.

Véanse, por ejemplo (Agho, 1995), algunas formas de descentralización que se vienen impulsando en América Latina:

En los países de organización federal (México, Venezuela, Argentina), el proceso apunta, por una parte, a transferir gradualmente más competencias de las que ya tenían y que por su naturaleza deberían ser ejecutadas bajo su responsabilidad o en forma concurrente con el nivel federal, y por la otra, a negociar y definir los mecanismos de coordinación.

En el caso de Brasil y Argentina, la relación entre los diferentes niveles de gobierno ha pasado por distintas etapas, la mayoría de negociaciones y grandes tensiones. En Argentina, las relaciones han estado sujetas a distintos vaivenes que fueron el resultado de pugnas políticas de diversas épocas; en el Brasil, el determinante político fue garantizar los derechos y la representatividad de las regiones e individuos frente a una situación evidente de grandes protagonistas.

Para Chile, la descentralización fue una decisión que vino desde los niveles superiores, que vieron que una forma de obtener ganancias eficientes era la delegación de facultades en la provisión de bienes y servicios públicos a los municipios. Llama la atención, como referente de

contratación para el caso colombiano, el desenvolvimiento de la descentralización administrativa de la educación en Chile.<sup>46</sup>

Rasgos significativos de la Descentralización Educativa en Chile, en comparación con Colombia (Ver Anexo 2)

El análisis de la reforma educativa chilena, que como política educativa (Fernández, 1999) implica 15 años de continuidad, reviste importancia desde varios ángulos:

Primero, porque entre las llamadas reformas de segunda generación, se trata de una de las iniciativas de mayor data en América Latina.

Segundo, porque se instala en un país con un sistema de operación y financiamiento de la educación pública muy diferente al de las otras realidades.

Tercero, porque en la inspiración de estas reformas vuelve a encontrarse la creencia de que el sector educación posee la fuerza para cambiar la sociedad (Braslavsky & Cosse, 1997), optimismo ya vivido con las reformas de los 60, gracias al auge de la Teoría del Capital Humano (CEPAL/UNESCO, 1992).

Finalmente, porque en todo proceso de reforma, lo "innovador" reside (Tedesco, 1998) en la manera como se priorizan, organizan e interactúan los componentes de la reforma, pero no en la posibilidad de incorporar nuevos componentes al modelo que se implementa.

En Colombia, la reforma educativa se agita como propósito nacional de la Constitución de 1991 y los ordenamientos de la Ley 115 de 1994, para avanzar en los cambios de desarrollo institucional que se ha propuesto el país.

Este comparativo evidencia que tanto en Chile como en Colombia, en mayor o menor grado, son similares las políticas, estrategias y acciones para el fomento y consolidación de la descentralización administrativa de la educación. Sin embargo, el sistema educativo chileno avanza con más fuerza y estrategias para favorecer el modelo de desarrollo económico desde la educación.

Las políticas de educación pública en América Latina enfrentan dos grandes paradojas: un crecimiento exponencial del conocimiento científico y tecnológico frente a un creciente deterioro de la calidad de vida de los sectores mayoritarios de la población; y un crecimiento sin precedentes de las necesidades humanas de aprendizaje que se contraponen a un deterioro de los niveles de logro de los alumnos, en especial, de los sectores más desfavorecidos.

<sup>46</sup> Decisión que he tomado por considerar que Chile, en el contexto regional, es el país que más ha trasegado experiencias, políticas y estrategias de descentralización administrativa de la educación, fruto de los albores democráticos de 1990.

# CAPÍTULO III



## TRAYECTOS DESCENTRALIZADORES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS, PERIODO 1968 - 1990

*La historia de la educación se constituye en el punto de partida para el análisis y prospectiva de cualquier política pública, en este caso para la descentralización administrativa de la educación, que evoluciona en contextos, coyunturas, escenarios, actores y ejecutorias del Estado, los gobiernos y la sociedad civil, de acuerdo con los diferentes momentos e hitos que marcan el desarrollo de la humanidad.*

Silvio Cardona

Una condición de partida para auscultar “trayectos” es comprender el presente y reconocer en él un pasado que adquiere sentido a partir de lo que ocurre hoy y que, al mismo tiempo, ha dejado su impronta en lo que la descentralización nos lega como herencia y como proyecto. Es también un asunto de la investigación histórica de la educación.<sup>47</sup>

Hablar sobre una “política educativa nacional”, dentro de un contexto histórico, ha significado indagar sobre la esencialidad del sistema educativo en este período (1968 - 1990), es decir, ha llevado a preguntar sobre los diferentes momentos que han enmarcado su curso, para descubrir allí las finalidades del Estado y de los Gobiernos, y desde esa perspectiva, fundar ciertas contribuciones metodológicas necesarias para la creación de posibilidades que lleven al conocimiento y reflexión del tema que convoca.

### La Descentralización En Colombia, Legado De La Constitución De 1886

El centralismo en Colombia fue impuesto por la Regeneración<sup>48</sup> mediante la fuerza de las armas, para garantizar la existencia de un Estado Nacional apuntalado en el ejército y la Iglesia Católica, instituciones rígidamente centralizadas durante aquella época histórica. Con esta victoria perdió la provincia, dado que Colombia era un sistema político federalista, y perdió la democracia, en el sentido de la incapacidad histórica por encontrar una vía concertada y democrática para ordenar y distribuir el poder en el conjunto del territorio colombiano.

La Constitución de 1886<sup>49</sup> definió a Colombia como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Ello se tradujo en una relación vertical de poder, en la que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior, de tal modo que el Presidente era, en última instancia, responsable de los actos de gobierno.

<sup>47</sup> Profesores historiadores en educación de la Universidad de Salamanca así lo han mostrado, a través de sus investigaciones: Leoncio Vega Gil, Agustín Escolano Benito, José María Hernández Díaz, Águeda Rodríguez Cruz, Diego Sevilla Merino; también profesores y académicos de América Latina y el Caribe: Juan Carlos Tedesco y Gregorio Weinberg; y en Colombia: Olga Lucía

<sup>48</sup> Zuluaga, Queipo Timaná, Vladimir Zapata, profesores del Doctorado en Educación, entre otros. Cambio de perspectiva en la búsqueda de una relativa estabilidad lograda por el Presidente Rafael Núñez cuando se promulgó la Constitución de 1886. Se extiende entonces la Regeneración Conservadora hasta 1930, con cambios económicos, como resultado de la inserción de Colombia en el mercado mundial, que sin embargo tuvo como eje una economía de monocultivo exportador.

<sup>49</sup> La Constitución Política de la República de Colombia, expedida en 1886 por un Consejo Nacional de Delegatarios previa aprobación de sus “bases” por los concejos, ha sido objeto de seis grandes reformas: las de 1910, 1936, 1945, 1957 (plebiscito), 1968 y 1986. Las dos últimas Reformas empezaron a afinar los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal en el contexto de la modernización del Estado colombiano. Otros “actos legislativos” de menor entidad cuantitativa o cualitativa fueron los promulgados en 1905, 1914, 1921, 1931, 1938, 1947, 1952, 1959, 1960, 1975 y 1977. Una controvertida revisión constitucional efectuada en 1979 y que contenía nuevas reglamentaciones para el funcionamiento del Congreso, de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, al comprobarse irregularidades de procedimiento en su formación.

La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.

La descentralización en Colombia fue un proceso iniciado a finales del siglo XIX, se redefinió en 1960<sup>50</sup>, tuvo significativos desarrollos en 1968<sup>51</sup>, a través de la Reforma Constitucional cobró mayor fuerza durante la década de los años 80 y se concretó explícitamente en la Constitución de 1991.

El esquema básico de la descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a pesar de las presiones naturales resultantes de la lucha por el poder entre los partidos Liberal y Conservador, partidos políticos hegemónicos desde que se inició la vida republicana de la Nación, cada uno de los cuales tenía su propia concepción del papel que debía ejercer del Estado.

El país experimentó una serie de cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados de siglo, que culminó de cierta forma con la conformación del Frente Nacional<sup>52</sup> en 1957.

La Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia, período 1968-1989<sup>53</sup>, se mantiene como legado de la Constitución de 1886, bajo los principios de centralización política y descentralización administrativa. En 1968 se agita con mayor intensidad en el país el debate "Centro-Periferia", desde allí tres momentos caracterizan y definen la historia de la descentralización de la educación en Colombia, a través de Reformas Educativas<sup>54</sup>, que en el contexto de los intereses de investigación se asumen como "trayectos": Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa: 1968, Reforma Desconcentradora: 1974, y Descentralización Política, económica y administrativa en Colombia: 1982.

### Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa: 1968

Al Presidente Carlos Lleras Restrepo, Liberal, le correspondió el liderato en los dos últimos años de su gobierno (1968-1973) como exigencia del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social<sup>55</sup>; asunto continuado por el Presidente Misael Pastrana Borrero, Conservador, a través del Plan Nacional de Desarrollo: "Las Cuatro Estrategias, 1970-1974". Ambos Presidentes gobernaron por el sistema del Frente Nacional.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> El período de nacionalización se caracterizó por la centralización y concentración de funciones administrativas que en su momento buscaron la racionalización económica y de equidad en el pago de los docentes; en esos años (Sarmiento & Vargas, 1997: 119), su remuneración dependía, no de sus calificaciones y de su trabajo, sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal", cada uno de los cuales presentaba distintas fallas que conducían a situaciones de inequidad e inestabilidad. El proceso de nacionalización de la educación se inicia con la Ley 111 de 1960: la Nación se hace responsable por el financiamiento de los docentes de la educación primaria, garantizando el pago con el presupuesto nacional.

<sup>51</sup> Año en el que se empieza a agitar la tensión "centro-periferia", cuando el presidente era Carlos Lleras Restrepo.

<sup>52</sup> El Frente Nacional va desde 1958, con el Gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo (Liberal), hasta 1974, cuando culmina el gobierno del presidente Pastrana (Conservador), es decir, dieciséis años de alternación del poder.

<sup>53</sup> El año de 1968 se toma como punto de partida dado que la Reforma Constitucional de este año se constituye en una Revolución de la Administración Pública del País; en el período 1968-1990 se produjeron movimientos significativos de descentralización política y fiscal, que de alguna manera contribuyeron a perfilar los horizontes de las políticas de descentralización educativa.

<sup>54</sup> Las reformas educativas son expresiones de modernización del Estado, la sociedad y el mercado, que generalmente hacen parte de los planes de gobierno o los planes nacionales de desarrollo. Al respecto, se puede ampliar el tema consultando a Torres (2004) y Braslavsky (1996). Se recomienda también abordar al profesor Doctor José María Hernández (1992).

<sup>55</sup> Anclado a éste se encuentra el Plan Quinquenal de Desarrollo Educacional (1970), que ordenó la descentralización de operaciones educativas, el desarrollo de los planes regionales y sectoriales homogéneos, y la descentralización administrativa.

<sup>56</sup> El Frente Nacional fue el sistema político acordado por los partidos colombianos para alternarse el poder durante dieciséis años, para lograr la paz, dada la violencia generada por la hegemonía conservadora.

En 1968 se aprobó una Reforma Constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba básicamente la presencia legal de las empresas públicas. Se incorporaron tres categorías jurídicas de empresas públicas de acuerdo al grado de participación del gobierno: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, y sociedades mixtas. De esta forma se incluyó activamente una nueva categoría descentralizada en el espectro territorial.

A pesar de que a la Reforma Constitucional de 1968 (Sarmiento & Vargas, 1997) se le conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial, cuyo uso era decidido totalmente por el Gobierno Nacional.

La Reforma Constitucional de 1968 también creó el situado fiscal, mecanismo a través del cual se transfieren recursos a los departamentos, en función de los ingresos ordinarios de la Nación, con el objeto de financiar actividades en los sectores de salud y educación. Por añadidura, la Ley 33 de 1968 estableció la "cesión a los municipios", monto transferido a esas entidades en función del impuesto sobre las ventas.

Los intereses de uno y otro gobierno con respecto a la política de descentralización, estuvieron alimentados por la necesidad de gestar una política nacional que pretendiera interpretar el gran propósito de modernización del Estado que se estaba agitando en el mundo y en América Latina, conducente a ampliar las bases de participación democrática y orientar las prioridades y modalidades de la prestación de los servicios públicos esenciales dentro de una óptica de desarrollo integral.

La ordenación nacional de los distintos servicios y la preservación de su uniformidad técnica se constituyeron en el punto de partida del Gobierno del Presidente Lleras Restrepo. El Decreto 1050 de 1968 reorganizó el funcionamiento de la Administración Nacional, conforme a lo dispuesto por la Ley 65 de 1967. En tal sentido se integraron y definieron las funciones de la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, y la Superintendencia y Establecimientos Públicos; además, se precisó la organización y funcionamiento de los Organismos Descentralizados.

Por primera vez en la historia de la Administración Pública colombiana, las figuras de "descentralización de los servicios", "delegación de funciones" e "integración y coordinación seccional de servicios" entran con fuerza en los procesos de transformación, aunque tienen una larga tradición en la vida republicana de la Nación a partir de la Constitución de 1886.

¿Qué deberá entenderse por Estado "con descentralización"? fue la pregunta que se hizo el Presidente Lleras Restrepo. Pues si de la descentralización administrativa se trata, la hemos tenido desde 1886, cuando se dictó la Constitución, de conformidad con la fórmula de "centralización política y descentralización administrativa".

De ahí que en la Reforma Constitucional de 1968 se haya dado especial importancia a la descentralización administrativa en Colombia, en lo relativo a la determinación de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales (Art. 182 de la Constitución, 53 del Acto Legislativo No. 1 de 1968).

Al respecto, léase el mensaje del Presidente Lleras Restrepo (1967):

*Una de las leyes que deberán estudiarse prontamente es la que dé desarrollo a las reformas introducidas al Art. 182 de la Carta. Los departamentos que tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, deben ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen. Es importante que, servicio por servicio, se determine bien lo que corresponde hacer al Estado central y lo que será de la competencia de departamentos y municipios, lo cual constituye base*

*indispensable para la determinación de la cuantía del situado fiscal de que habla el mismo Art. 182 de la Constitución. Pero para ello resulta necesario, igualmente, dictar las providencias previstas en el Numeral 2º. del Art. 187 sobre la elaboración de planes y programas regionales, la cual debe hacerse "bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales".*

Y si por descentralización se entiende la desconcentración o delegación o transferencia de las funciones del Presidente de la República, ella está consagrada desde 1945 por el Art. 35 del Acto Legislativo No. 1 de ese año, que corresponde al Art. 135 de la Carta vigente. Si, finalmente, se piensa en la descentralización funcional, ésta existe y se manifiesta a través de la actividad de las entidades descentralizadas, que son los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado y las sociedades de economía mixta, previstas en el Art. 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. No hay pues, novedad alguna en el Estado con "descentralización...", se respondió el Presidente Lleras Restrepo.

Texto que avizoraba como rasgos de tendencia la necesidad de resolver el problema "centro-periferia" por vía de la descentralización territorial y funcional del Estado, por el marcado énfasis en la concepción del desarrollo regional, y por el fortalecimiento de las entidades territoriales más cercanas a la población, el departamento y el municipio.

Desde luego, en los anteriores referentes encuentra nicho la descentralización administrativa de la educación, en sus diferentes tipos: descentralización, desconcentración, delegación, transferencia y descentralización funcional como hecho histórico, de larga tradición en la vida republicana de la Nación, que desde las intencionalidades de la Reforma Constitucional de 1968 empiezan a generar visos de modernización del Estado y del sistema educativo.

Tal fue el caso de la administración de la educación, que en la perspectiva de la modernización del Estado, se estructuró por niveles: nacional, a través del MEN y los establecimientos públicos descentralizados; departamental, mediante las secretarías de educación departamentales y los Fondos Educativos Regionales, FER; y municipal, a través de estructuras locales, lideradas por la supervisión departamental de educación o las inspecciones locales de educación. Esta estructuración de la administración educativa fue un requisito para avanzar hacia la descentralización como estrategia política y técnica que lograra incentivar la discusión nacional de la época, sobre la tensión "centro-periferia".

La mirada hacia los departamentos y los municipios, como entes regionales y locales que podrían gozar de autonomía para administrar sus propios asuntos, en términos de la ley y la Constitución, va cobrando fuerza, porque las estructuras de la administración educativa a través de las secretarías de educación y los FER le logran imprimir un nuevo sello a la descentralización, como aspiración de hacer viable el Estado Social de Derecho.

Con respecto a la creación de los FER, cabe recordar que a pesar (Sarmiento & Vargas, 2000) de que se los conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial cuyo uso era decidido totalmente por el Gobierno Nacional.

Los FER cobran fuerza por las funciones de direccionamiento de la política educativa nacional en la región, y la veeduría de la administración financiera, mediante la presencia de un delegado permanente del MEN. Desde luego la institucionalización de los FER empezó a competir con las secretarías de educación departamentales hasta confundirse la naturaleza, propósitos y funciones de ambas.

Con la creación de los Establecimientos Públicos Descentralizados del Sector Educativo que corresponden a la figura de Administración Institucional Descentralizada del Estado, la descentralización administrativa no se quedó en una fórmula vacía, sino que logró poner en

práctica un ideal de autonomía de las entidades que llevan a cabo el mandato constitucional con el fin de lograr el interés general.

La figura “Administración Institucional Descentralizada” (Penagos, 1994), entendida como el conjunto de organizaciones que tienen personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, cobra fuerza en el nuevo pensamiento de la Administración Pública. En esta figura del Derecho Administrativo, la educación, el deporte, la cultura, la ciencia, la tecnología y la formación para el trabajo empiezan a ser una preocupación integradora del Gobierno, que, como tal, dota con sentido las herramientas jurídicas de los Establecimientos Públicos Descentralizados del Sector Educativo Colombiano que ya habían sido creados por la Ley.

Otro asunto que es necesario recuperar en la historia de la Administración Educativa Colombiana es la reorganización técnico-pedagógica del servicio educativo a través del Programa Mapa Educativo o Mapeificación, gracias al cual se aplicó una forma de planeación participativa de la educación, que más adelante se va a institucionalizar en el sistema educativo a través de los Núcleos de Desarrollo Educativo para todo el país.

La “mapeificación” ya era un asunto ordenado por el Estado cuando de manera expresa el MEN dijo:

*Ordénase la realización de un mapa oficial para la República, donde se ubiquen las escuelas urbanas y rurales, sus distancias a la cabecera municipal; se determinen los lugares donde deben construirse escuelas para que los niños puedan frecuentarlas y los inspectores visitarlas; se determine el tamaño de los establecimientos para que puedan cumplir sus objetivos y se determine el tipo de escuela de acuerdo al clima, topografía y materiales existentes en la región.*

El Convenio Colombo-Alemania entre 1960 y 1970 asesoró al país en la elaboración del Atlas Escolar, con miras a lograr una mejor organización escolar departamental y municipal.

Estos antecedentes indican los esfuerzos que se agitaban desde 1940, por encontrar una estrategia de planeación y organización de la educación que respondiera cada vez a los desafíos de la tan anhelada modernización estatal.

Se institucionaliza entonces la primera modalidad de Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia: La Mapeificación que más adelante, como se dijo anteriormente, se convertirá en Nuclearización Educativa.<sup>57</sup>

En el cuatrienio 1970-1974, que correspondió al Presidente Misael Pastrana Borrero, Conservador, con el Plan Nacional de Desarrollo: “Las Cuatro Estrategias” se imponen los avances del concepto de planeación educativa integral, haciendo énfasis en los aspectos estructurales, y precisando los mecanismos mediante los cuales se pueden acelerar los cambios dentro del sistema educativo.

El DNP<sup>58</sup> menciona tres asuntos que son importantes de recuperar, dada la influencia que para el país significó el concepto de planeación educativa integral.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Hay antecedentes en el país a partir de 1959, cuando se inicia el programa de Núcleos e Internados Rurales, para ofrecer asistencia integral a zonas campesinas que habían sido afectadas por la violencia. En 1970 también se inicia el Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural para promover, mediante la integración y coordinación de los servicios, la participación organizada y creciente de la comunidad.

<sup>58</sup> Organismo estatal colombiano que tiene a cargo la formulación, control y evaluación de la función pública, así como los planes nacionales de desarrollo económico y social de los gobiernos.

<sup>59</sup> Las recomendaciones elaboradas por grupos de trabajo y Misiones de Estudio aconsejaban la creación de un servicio de asesoría al Ministerio en materia de programación y política educacional, adaptada a las necesidades del país, en donde se pudieran prever las perspectivas de una reforma profunda de la educación colombiana. Surgió entonces la idea de planeación integral y la creación de una oficina permanente dentro de la estructura del MEN para llevar a término la elaboración del Primer Plan Quinquenal con la colaboración de un equipo polivalente de expertos nacionales y extranjeros de diversos organismos. La etapa de “ampliación de contenido” en la que se incorpora la idea de los recursos humanos como esquema referencial del sistema educativo se integra al Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970.

Se deduce que dichos asuntos que se recuperan de la historia de la Planeación educativa en Colombia dieron origen a la "aceleración del desarrollo", en donde se revisa a fondo el sistema educativo y aparece claramente la necesidad de darle un tratamiento estructural a largo plazo, que no sólo tenga en cuenta su finalidad dentro del marco socio-cultural, económico y político, sino que dándole coherencia asegure el máximo rendimiento interno y pueda, por tanto, asegurar mayor productividad del sistema. Estrategia necesaria porque posibilitaba dar tratamiento a los desequilibrios del sistema educativo en su momento.

Para contrarrestar tales desequilibrios, el Estado promovió políticas tendientes a la integración del sistema, a la adopción de instrumentos que permitieron ejecutar las misiones de los Establecimientos Públicos Descentralizados creados por la ley, así mismo, avanzar con fuerza a la reforma de la administración educativa a través del Instituto Colombiano de Administración Escolar, INCAES, y de los FER, sumados a los asomos de la Nuclearización Escolar, modalidad alternativa de la administración educativa que se consideraba necesaria para acentuar en cierta forma un programa de ampliación de la escolaridad, y poder hacer viable la consecución de ciclos completos de educación básica para determinada localidad, con el fin de evitar la proliferación de escuelas de 1º y 2º grados.

En este contexto, la escuela-núcleo se convierte en el centro de difusión de las innovaciones pedagógicas, para contribuir a la capacitación y supervisión permanente de los maestros de las escuelas satélites y aún de las escuelas asiladas, en las cuales la metodología de escuela unitaria debía asegurar la terminación del ciclo primario para sus alumnos.

Paradójicamente a las manifestaciones descentralizadoras del Estado, la educación primaria y secundaria que venían prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las Intendencias y las Comisarías, nacionalizan la educación secundaria como un servicio público a cargo de la Nación (Ley 43 del 11 de diciembre de 1975).

Esta nueva decisión estatal, si bien de manera aparente descargó de obligaciones a los departamentos y municipios, también los limitó en la gestión de su propio desarrollo, dado que se les hizo pública la prohibición de crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media sin la previa autorización, en ambos casos del MEN.

En tanto, esta medida de nacionalización se complementó un año después con el Decreto 102 que creó las Juntas FER, desconcentrando, ahora sí, la administración del situado fiscal en los departamentos. Tales juntas eran presididas por el Gobernador y estaban conformadas por miembros que en su mayoría estaban bajo su control, incluido el delegado del Ministro de Educación Nacional, que era nombrado por el Ministro, a partir de la terna presentada por el Gobernador.

Cabe decir (Sarmiento & Vargas, 1997) que la medida surgió, seguramente, como una de las repuestas del Gobierno central a la crisis política de la década de los 60, durante la cual se hizo más visible la ineficacia del Gobierno central y su distancia de la comunidad (...).

### **Reforma Educativa Desconcentradora: 1974**

Su contexto más amplio está determinado por las ejecutorias de los Gobiernos de la época: Presidente Alfonso López Michelsen, Liberal, Plan de Desarrollo denominado: Plan Nacional

<sup>60</sup> Desequilibrio en la formación de recursos humanos, resultado de la diferencia entre la producción de personal calificado y las necesidades de desarrollo nacional y regional; desequilibrio entre el contenido de la educación y las necesidades del hombre, resultante de la insuficiencia cualitativa y las exigencias reales del medio ambiente; desequilibrio entre las necesidades educativas y los recursos financieros disponibles, resultante de la confrontación de las magnitudes y comportamientos del presupuesto sectorial; desequilibrio regional en el desarrollo científico y tecnológico, por las enormes diferencias que existen entre las regiones privilegiadas y las periféricas, con relativa capacidad decisoria y de incorporación al proceso de innovaciones y de cambio social.

de Desarrollo “Para cerrar la Brecha”, 1974-1978; Presidente Julio César Turbay Ayala, Liberal, Plan de Desarrollo denominado: “Plan de Integración Nacional”, 1979-1982.

Durante la década del 70 y en la primera mitad de los años 80 se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en factor de desestabilización institucional.

Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales, que además de devolver competencias y recursos a las administraciones municipales, democratizó el poder municipal y sirvió de válvula de escape a la presión ciudadana.<sup>61</sup>

La descentralización se convirtió en un instrumento de apertura política. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente.<sup>62</sup> Los Gobiernos, en cada uno de sus períodos de mandato presidencial, se preocuparon por animar el espíritu descentralizador, a través de planes nacionales de desarrollo. Al respecto véase lo siguiente:

*Cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado; reducción de la brecha entre el campo y la ciudad; la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres; la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación.*

Estas fueron las expresiones que hicieron escuela en la campaña presidencial del Partido Liberal Colombiano, en mayo de 1974, que luego se plasmaron en las páginas de Presentación del Plan Nacional de Desarrollo: Para Cerrar la Brecha, del Presidente López Michelsen. Los campos agrario, industrial, fomento de las exportaciones, y el de desarrollo regional, fueron en detalle los más privilegiados por las políticas del gobierno. La política de desarrollo regional urbano tuvo como propósito iniciar la integración de la periferia del país al sector moderno de la economía.

Por eso se habló de un desarrollo regional equilibrado, apoyado en las políticas de desarrollo rural y descentralización. Una política regional y urbana es la armonización e integración territorial de políticas sectoriales, dirigida a lograr una distribución social más equitativa de los beneficios del desarrollo, y el aumento de la eficacia global de la economía.

El diagnóstico nacional (Plan Nacional “Para Cerrar la Brecha”) consideró que durante los últimos años el país ha venido sufriendo un proceso de concentración de su población en unos pocos centros urbanos.

Del crecimiento poblacional total del país, Bogotá absorbe en la actualidad más de una cuarta parte, y las cuatro ciudades mayores la mitad de dicho crecimiento. Se infieren los problemas relacionados con las distintas regiones del país, las relaciones entre las ciudades y la parte rural y los problemas internos urbanos, lo cual trae como consecuencia la necesidad de construir un marco general de acción, que básicamente fue la descentralización a ciudades pequeñas intermedias, política urbana para ciudades grandes e intermedias y políticas para las ciudades pequeñas. Se recuperan las figuras de las áreas metropolitanas,<sup>63</sup> las asociaciones de municipios<sup>64</sup> y las juntas administradoras locales,<sup>65</sup> como instrumentos jurídicos de la

<sup>61</sup> La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

<sup>62</sup> La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes, según el censo nacional de 1973), generalmente situadas en la periferia del país.

<sup>63</sup> Existencia de un grupo de municipios dentro de un mismo departamento, de los cuales por lo menos uno ejerce atracción sobre los otros. El municipio núcleo debe tener como mínimo una población de alrededor 250.000 habitantes.

<sup>64</sup> Para grupos de municipios pequeños. En estos casos no hay preponderancia de un municipio, ni existen relaciones económicas y sociales tan fuertes, pero sí necesitan complementarse para suplir en conjunto las carencias que individualmente están imposibilitadas para resolver.

<sup>65</sup> El Art. 196 de la Constitución Nacional atribuyó a los concejos municipales la facultad de “Crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los trámites que determine la ley”.

descentralización que estaban expresas en la Constitución Nacional, pero que no habían tenido desarrollos concretos.

El sistema educativo no podía estar ausente de las consideraciones del Gobierno, y como tal, los principales problemas también tenían que ver con las desigualdades sociales y económicas existentes en la población colombiana, con su secuela de diferencias culturales, la distribución inequitativa de los servicios del Estado entre las zonas urbanas y rurales, y la deficiente e inoportuna información estadística sobre el sector, lo que dificultaba la adecuada planeación y diseño de soluciones, entre otros.

Por tales motivos la descentralización administrativa de la educación continuaba siendo una opción pensada para el momento en el contexto de las políticas de desarrollo regional y urbano, que se encontraban expresas en el Plan Nacional de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha". Se configuran objetivos de largo alcance con la perspectiva de incrementar la participación comunitaria, en la dirección y ejecución de las actividades del sistema educativo; aumentar progresivamente la participación del sector educativo en la distribución del gasto público total, y coordinar esfuerzos del sector educativo con otros programas del Gobierno, como el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

El Gobierno Nacional consideró la necesidad de reestructurar el sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, en busca de una mayor coherencia interna y de la adecuación de los programas a las necesidades y características de los educandos.

Se destacan los aspectos de racionalización y ordenamiento del sistema educativo mediante las siguientes ejecutorias: descentralización de la administración de planteles nacionales (Decreto 102 de 1974), creación de los Centros Experimentales Pilotos (Decreto 088 de 1976, reestructuración del MEN) y creación de las Oficinas Seccionales de Escalafón (Decreto 088 de 1976, reestructuración del MEN), lo cual deja entrever manifestaciones evidentes de reformas desconcentradoras de la administración educativa.

La desconcentración administrativa (Penagos, 1994) como sistema de organización, mediante la cual se pretende descongestionar el poder central en los Estados Unitarios, es una manera de conservar la facultad de decisión y de mando, aunque en forma indirecta, radicando el ejercicio de la competencia en órganos dependientes del poder central.

La voluntad del Gobierno Nacional trató de descongestionar el nivel central. El MEN, en el marco del Estado intervencionista, desarrollista y paternalista, se estaba asfixiando: formulador, director, ejecutor, evaluador, inspector y señor de las políticas educativas. Al conservar la facultad de decisión y de mando, el MEN, como ente de la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia, mantuvo en las regiones la figura del Delegado Permanente, aunque, al radicar el ejercicio de las competencias relacionadas con la administración de los planteles nacionales, la administración pedagógica y curricular y la administración del Escalafón Docente, de alguna manera, estaban favoreciendo la construcción de la autonomía regional, como exigencia y requisito de una política pública de descentralización administrativa.

Otro de los escenarios nacionales para el desarrollo de la Descentralización Administrativa de la Educación, en cuanto a reformas desconcentradoras, se ubica en el cuatrienio 1978-1982, cuando era Presidente Julio César Turbay Ayala, con el Plan Nacional de Desarrollo: "Plan de Integración Nacional, PIN".

Wisner Durán (1979) dijo al respecto:

*El alcanzar el objetivo de la descentralización y la autonomía regional, también complementará otro propósito, este ya de carácter nacional, cual es la redistribución a nivel territorial de los costos y los beneficios del desarrollo. La descentralización económica y la autonomía regional, fueron sus horizontes, dada la aspiración de las distintas regiones por lograr una mayor*



*autonomía, y de otra, la creciente incapacidad de la Nación para continuar absorbiendo responsabilidades sobre gastos y delegando fuentes y transfiriendo recursos.*

El aparente paternalismo o centralismo es duramente criticado por los distintos departamentos y municipios, mientras que a su turno el Gobierno central reclamaba una mayor participación de las regiones en el esfuerzo financiero necesario para lograr el desarrollo. Estas dos posturas hicieron que la idea de la descentralización recibiera unánime acogida nacional y regional, pues cada una de las partes en la controversia la percibió, con no poca razón, como la más indicada solución a sus problemas particulares.

Frente a esta situación, el Plan de Integración Nacional ofreció una respuesta de conjunto y de largo plazo sin entrar a favorecer una u otra interpretación de la descentralización.

El espíritu de la política nacional en materia de descentralización era alcanzar la autonomía regional como posibilitadora de apoyo a la provincia colombiana, y a sus actuales y futuros polos de desarrollo, para que en esas regiones existieran conducciones permanentes que retuvieran en ellas la iniciativa local, los recursos propios y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para autodirigir con independencia su propio desarrollo.

Estos asuntos de interés nacional lógicamente fueron más fluidos, porque en el país ya existían apreciables grados de descentralización económica y de autonomía regional como consecuencia de la evolución que al respecto venía dándose desde los Gobiernos anteriores.

Otro de los grandes dividendos de la descentralización y de la autonomía regional que ha hecho historia en el país y ha marcado un hito es la planificación regional, dado que no era mucho el progreso que se había hecho en los últimos años en esta materia.

Este es el nuevo elemento que se recupera en los procesos de desarrollo de la descentralización administrativa, y como garante del espíritu descentralizador en el país, el Gobierno Nacional adoptó variedad de instrumentos, entre ellos, el Consejo Nacional de Descentralización y las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que permite inferir avances de pensamiento y acción del Estado en perspectiva de la modernización estatal.

Dado que el Plan de Integración Nacional, PIN, consideró la educación como un bien social y como un factor decisivo del desarrollo económico, la visión integradora de lo económico y lo social afianzó la descentralización como una opción, para lograr el desarrollo nacional y regional.

En dicho contexto se adopta la Regionalización Educativa mediante la creación de los Servicios Seccionales de Educación (propuesta inviable) con los cuales se permitiría organizar los establecimientos y programas en cada sección del país, desde el preescolar hasta la media vocacional, en distritos y núcleos de desarrollo educativo.

Con el propósito de seguir avanzando en la selección de estrategias para la administración descentralizada del sistema educativo, en 1977 se inicia en el departamento de Antioquia el programa Mapa Educativo, y en 1978 se crearon los Distritos Educativos del país con el objeto de desconcentrar la gestión administrativa de la educación al interior de dichas entidades territoriales.

La Nuclearización Educativa con todos sus antecedentes en el país cobra mayor fuerza como modalidad de la administración educativa descentralizada, y efectivamente se institucionaliza en 1979 con el nombre de Mapa Educativo, tratando de recuperar las experiencias que al respecto se habían adelantado en el departamento de Antioquia, y la creación de Distritos Educativos en algunos departamentos del país.

En 1982 se adopta mediante Decreto No. 181 el "Mapa Educativo" como sistema de planificación y administración de la educación en Colombia, y queda claro entonces el esfuerzo

del Estado por la búsqueda de estrategias para administrar de forma descentralizada la educación.<sup>66</sup>

### **Descentralización Política, Económica y Administrativa: 1982**

Corresponde liderar este momento a los Gobiernos del Presidente Belisario Betancur Cuartas, Conservador, que llega a la Presidencia por un Movimiento Nacional, su Plan de Desarrollo: "Cambio con Equidad", 1982-1986; y del Presidente Virgilio Barco Vargas, Liberal, su Plan de Desarrollo: "Plan de Economía Social", 1986-1990.

La lucha por la paz y la apertura política cobraron fuerza en el Gobierno de Belisario Betancur, como una estrategia populista, siendo este fenómeno un movimiento recurrente o en algunos otros casos, una movilización elitista, es decir, promovida desde arriba con expectativas de revolución social.

El Gobierno de Betancur<sup>67</sup> irrumpe en medio de la crisis como una alternativa de cambio social y de apertura democrática, comprendiendo la necesidad de salirse de la fórmula bipartidista, y de ejercer un gobierno en nombre de un movimiento nacional pluralista, en el cual se integraban conservadores, anapistas, democristianos y liberales independientes, pero ante todo se avizoraban vientos de reforma de la Constitución Política en nuestro país.

El comportamiento de los partidos políticos en el Gobierno de Betancur se enmarca dentro de la situación heredada del Frente Nacional, el modelo de desigualdad económica y social, el régimen de minorías, y sus secuelas de desempleo, pobreza, inseguridad, injusticia y, desde luego, la guerra.

La evaluación de estos factores llevó a Betancur a proponer nuevas formas de organización de la vida política civilizada, entre las cuales se destaca su proyecto de tercer partido,<sup>68</sup> la modernización y ampliación de la democracia de participación, las reformas político-institucionales y económicas y la descentralización política.

El período de Betancur se sitúa en el marco de la crisis del país y de los países capitalistas desarrollados que tenían sus primeros síntomas al iniciarse la década de los 70, agravada por la crisis petrolera.<sup>69</sup> El Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad" (1982- 1986) constituye la iniciativa central del gobierno con tres propósitos fundamentales: reactivar la economía, consolidar el desarrollo económico y obtener el ordenamiento del cambio social.

En 1983 se expidió el Decreto 232 y se promulgó la Ley 14; con el primero se transformó el impuesto a las ventas en el impuesto al valor agregado, y con la segunda norma se buscó fortalecer las finanzas departamentales y municipales.<sup>70</sup> Con la Ley 14 de 1983 se quería corregir

<sup>66</sup> Tales estrategias fueron iniciadas en 1940 con la "mapificación", y continuadas en 1959 con la creación del programa de Núcleos e Internados Rurales, en 1960 con la asesoría del Convenio colombo-alemán para la elaboración del Atlas Escolar, en 1968 con la Reforma Constitucional del Presidente Lleras Restrepo, en 1970 con el programa de concentraciones de Desarrollo Rural, en 1976 con la descentralización de los planteles nacionales, la reestructuración del sistema educativo y la reorganización del MEN.

<sup>67</sup> En esa medida Betancur representa una expresión auténtica de la génesis de la sociedad política del siglo XX. Sin embargo, el Gobierno de Betancur fue un Gobierno netamente conservador con participación liberal, caracterizado por un alto grado de reformismo y orientado por dos estrategias centrales: el populismo como estrategia de acción política que ha tenido aplicación en América Latina en los países en donde se quiere salir del estancamiento social y económico sin llegar a la utopía socialista; y una tendencia modernizante fundamentada en la idea de que no es posible la modernidad sin desarrollarse.

<sup>68</sup> Movimiento Nacional denominado la "Tercera Fuerza" para llegar al poder, que trató de contraponerse al simple maniqueísmo de liberales y conservadores, con el fin de introducir una reforma política sobre la base de la reforma del sistema de los partidos, que lograra transformar la composición política del gobierno.

<sup>69</sup> Es el momento en el cual aparecen en escena las ideas de la Escuela de Chicago que, en lo fundamental, combaten la intervención del Estado y proclaman la bondad de los modelos liberales del siglo pasado, que se creían definitivamente superados.

<sup>70</sup> Asunto provocado por el creciente malestar e insatisfacción en los municipios y las regiones por la poca autonomía y por las deficiencias en las políticas públicas. En la misma norma se modificaron los impuestos sobre el consumo de licores y cigarrillos, la cesión del impuesto de timbre nacional de vehículos y el impuesto predial.

la "pereza fiscal" de las entidades territoriales, acostumbradas a recibir todos los recursos desde el centro, sin cobrar los impuestos locales. Así, el Gobierno Nacional podría compartir la financiación de las políticas públicas con departamentos y municipios y disminuir la presión sobre el presupuesto nacional.<sup>71</sup>

El despegue de la descentralización en este periodo tuvo un soporte destacado en el estudio de reestructuración de las finanzas intergubernamentales, y fue plasmado en el Informe de la Misión Bird-Weisner.<sup>72</sup>

El papel asignado a los departamentos reforzó el carácter municipalista. En efecto, los departamentos debían asegurar la participación regional en la elaboración del plan de desarrollo y en la programación del presupuesto de la Nación; así mismo, contribuir a la racionalización en la asignación y uso de las transferencias municipales, velar por la aplicación de las políticas públicas locales y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios de su jurisdicción.

En este periodo también se expidió la Ley 76 de 1985<sup>73</sup> con el fin de fortalecer la planeación territorial y la participación regional, en la elaboración del plan nacional de desarrollo y en la programación del presupuesto de las entidades nacionales. Lo que más generó expectativas en este periodo (Duque, 1998) fue la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo No. 01 de 1986), por su ostensible impacto en la organización del sistema político tradicional.

Dicho mecanismo promocionó la participación política de la ciudadanía en los campos administrativo y fiscal, mediante la creación de las Juntas Administradoras Locales en cabeza de comunas y corregimientos, como subdivisiones de los municipios y ligas de usuarios de servicios para participar en las juntas. Todo el proceso descentralista de esta etapa se articuló a los propósitos políticos de la "apertura democrática" promovida por el Gobierno del Presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986).

Dijo entonces el Presidente Betancur (1983) en la presentación de su Plan Nacional de Desarrollo:

*Los colombianos de hoy debemos ser más que nunca, conscientes de que los objetivos de mayor solvencia de nuestra economía, de mayor democracia en sus instituciones, de mayor justicia y equidad y de mayor integración cultural, están atados a una actuación inteligente en las relaciones internacionales, promoviendo un orden económico más equitativo, el respeto por la no intervención y la libre determinación de los pueblos y la paz entre las naciones, particularmente en la región de Latinoamérica; por eso hoy se presenta el Plan de Cambio con Equidad.*

Los objetivos eran, pues, garantizar la equidad en el acceso a opciones educativas y la permanencia de los individuos en el sistema hasta alcanzar niveles que permitieran su desarrollo integral; mejorar la calidad de la educación, mediante acciones orientadas a elevar la formación de los docentes; afirmar la identidad cultural nacional y la asimilación de valores que contribuyeran a la consolidación de la democracia; y constituir los objetivos de la plataforma de Gobierno en relación con la educación.

Frente a estos objetivos, la política educativa tuvo como premisa la creación y consolidación de un Sistema Nacional de Educación, en el cual confluyeran las unidades dispersas del nivel central, encargadas de la formulación de políticas, la elaboración de planes, la ejecución de programas y el manejo y control de presupuesto.

<sup>71</sup> La Ley estimuló considerables incrementos en los ingresos tributarios de las entidades territoriales durante los primeros años de su vigencia.

<sup>72</sup> Esta misión se constituyó en el marco de referencia macroeconómico para las reformas descentralizadoras y sus conclusiones fueron el eje alrededor del cual giraron en gran parte las primeras medidas de reorganización estatal de las regiones y localidades.

<sup>73</sup> Por medio de la cual se crearon las Regiones de Planificación y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social – CORPES.

Para argumentar la consolidación de un Sistema Nacional de Educación, el Presidente Betancur de nuevo se pronuncia:

*En los últimos lustros el país ha realizado notables esfuerzos en la financiación de la educación y en la organización de nuevas instituciones. Sin embargo, existen profundas fallas. En primer lugar, es virtualmente nula la integración de las acciones del sector educativo, caracterizado como ningún otro Ministerio por la pluralidad de institutos descentralizados del orden nacional. De otra parte, no hay una estructura que permita un adecuado balance entre la unidad de las políticas, a nivel central, y la flexibilidad de adaptaciones, a nivel regional. Los sistemas de recaudo y transferencia de fondos carecen de razones de equidad, en algunos casos, y de eficiencia y oportunidad en la mayoría.*

La Organización del Sistema partió de la conformación de Núcleos de Desarrollo Educativo, Cultural y Deportivo, como unidad básica de servicios y planeamiento, que conjuntamente con los Distritos Educativos se unen para integrar los servicios seccionales de educación. De esta forma se avanzaba hacia un sistema de información y políticas entre los distintos niveles administrativos, lo cual garantizaba la descentralización. A cada una de las instancias regionales se debían adscribir las instituciones educativas del sector, de carácter oficial y no oficial, de los diferentes programas, fueran ellos de educación formal o no formal.

A su vez, se dijo en el Plan Nacional de Desarrollo referido que el Sistema Nacional de Educación estaría compuesto por cuatro subsistemas: el académico o pedagógico, el administrativo, el de planeación y el financiero. Por último, el Sistema Nacional de Educación incorporaría a las secretarías de educación, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, el Instituto Colombiano de Cultura – COLCULTURA, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte – COLDEPORTES, el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos y Desarrollo de Estudios en el Exterior – ICETEX, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares – ICCE, y como tal, el Sistema Nacional se subdividiría en Servicios Seccionales de Educación.

Sobre la base de estas normas y orientaciones de política de modernización y eficiencia, fue posible desarrollar los demás programas educativos para ampliar las oportunidades educativas y mejorar la calidad de la enseñanza, y esto constituyó la premisa central de la descentralización educativa en su momento.

Otros acontecimientos necesarios de recuperar en el Gobierno del Presidente Betancur, dados los alcances que tuvieron para fortalecer y avanzar en la modernización, y por consiguiente para mirar la influencia de estos asuntos en los procesos de descentralización fiscal política y administrativa del país, son, entre otros, los fortalecimientos de los Fiscos Municipales (Ley 14 de 1983), el incremento progresivo de la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas a fin de fortalecer el progreso municipal (Ley 12 de 1986), y la Reforma Constitucional de 1986 (Acto Legislativo No. 01 de 1986) sobre Descentralización Política.

Desde 1986 la descentralización se focalizó en el municipio colombiano. A partir de este momento, a éste se le asignaron una serie de funciones y de recursos antes manejados por la Nación, mediante la Ley 12 de 1986, que modificó la sesión del impuesto al valor agregado, IVA, y la Ley 11 de 1986, por medio de la cual se transfirieron los servicios públicos domiciliarios (agua, luz, alcantarillado, aseo, energía), los servicios sociales (salud y educación), y la regulación urbana e infraestructura local (plazas de mercado y ferias, entre otros).

De todas maneras los costos estimados para asumir las funciones descentralizadas eran mayores que las transferencias recibidas, y quedó planteada la necesidad de que en el mediano plazo se aumentaran las transferencias o se diera otra forma tributaria territorial.

En cuanto a la Descentralización Fiscal hay que decir que era necesaria porque, aunque los efectos de la ley habían sido positivos para las grandes ciudades, menores para las intermedias, y casi nulos para los pequeños municipios, el Estado debía avanzar hacia una política de mayor equidad.

La elección popular de alcaldes como idea y como asunto político no era nueva en Colombia. Las declaraciones y pronunciamientos de los partidos habían sido una constante. Sin embargo, hasta la fecha de aprobación del Acto Legislativo 01 de 1986 fue una realidad para el país. “Una idea de casi un siglo que solo ahora se materializa”, dice Jaime Castro (1998), Ministro de Gobierno del Presidente Betancur. Los antecedentes institucionales en el país son numerosos y muy antiguos. La Constitución de Tunja consagró la elección de alcaldes “por los vecinos de cada lugar” y la Carta fundamental de Antioquia de 1815 prescribió esa elección por vía indirecta a través de los Cabildos.

En cuanto a la descentralización administrativa contenida en el “Estatuto Básico de la Administración Municipal” (Decreto 77 de 1987), se pretendió asegurar la presencia ciudadana y la participación comunitaria en la vida local, fortalecer la autonomía municipal, modernizar las instituciones jurídico-administrativas de los municipios en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento, y erradicar prácticas indebidas y abusos.

En efecto, las estrategias de descentralización fiscal, política y administrativa puestas en marcha para los municipios constituyeron instrumentos fuertes de modernización estatal, que de una u otra manera comenzaron a influir en la formulación de las nuevas políticas educativas y en la administración descentralizada del sistema educativo colombiano.

Tal fue el caso de poner en marcha iniciativas de sistemas educativos locales aprovechando las coyunturas políticas del Estado, cuando se concibe “el municipio como célula central de la Nación”. Así mismo, la administración descentralizada del municipio tenía que ir acomodándose a los desafíos de la modernización de la Administración Pública, en armonía con los demás sectores de la vida nacional.

La Nuclearización Educativa va encontrando nichos de posibilidad, y las autoridades regionales y locales necesariamente se van conscientizando de los cambios que se deben generar con urgencia en la administración educativa.

Correspondió luego el Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas, Liberal, durante el período 1986-1990. El aspecto más característico de la vida política nacional en este momento (Patiño & Peñaloza, 1995) fue una crisis que cada vez se desbordaba en proporciones imprevistas. Tanto el gobierno y los gremios, como la Iglesia, la prensa, la izquierda, la derecha, la guerrilla y los militares, coinciden en señalar que el signo distintivo del momento histórico actual es la crisis nacional.

En este sentido es válida la afirmación de Graciarena (1994): “En la crisis de una forma de Estado, lo que cambia es la figura de éste, manteniéndose como invariante la relación fundamental de dominación.”

Hasta esos momentos en Colombia, los sectores populares no se habían sentido identificados plenamente con los diferentes regímenes políticos que se sucedían en el tormentoso acontecer histórico. En Colombia el movimiento popular no ha perseguido como su objetivo fundamental el fortalecimiento de la lucha por la democracia, siendo este objeto una simple consigna esgrimida por sus supuestos voceros, situación que ha coadyuvado a un desfase entre el descontento popular y su intento de expresión manifestado en grupos parainstitucionales o paraestatales.

Es en este contexto donde se formula el Plan Nacional de Desarrollo Nacional: “Plan de Economía Social”, del Presidente Virgilio Barco Vargas. Al respecto dijo:

*El Plan de Economía Social está orientado a asegurar que el crecimiento económico cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento. De tal manera que el desarrollo sea verdaderamente integral, es decir, que conduzca al mejoramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos, y de las clases proletarias en particular.*

El Plan Barco Vargas empieza entonces a desenvolverse en medio de los avances de la democracia colombiana originados por la Reforma Constitucional de 1986 (Acto Legislativo 01 de 1986) con el Presidente Betancur Cuartas, sobre una nueva manera de gobernar, en la que los partidos políticos asumen responsabilidades definidas frente al programa de gobierno escogido popularmente en la elección presidencial.

Emerge con fuerza el esquema "Gobierno-Partidos de Oposición": el Partido Conservador Colombiano frente al Gobierno Liberal del Presidente Barco introduce una nueva manera más abierta, más tolerante y más democrática de participar en la toma de decisiones públicas, revitaliza las instituciones democráticas, hace que el Gobierno se vuelva más diligente en el cumplimiento de sus compromisos, desestimula la corrupción y la ineficiencia, hace que el control popular de la gestión gubernamental adquiera un nuevo significado, constituye la modernización de los partidos políticos y fortalece el poder legislativo.

Se recupera con mayor fuerza la "iniciativa local" heredada de la tradición constitucional del país, pero acentuada con la Reforma Constitucional de 1986, ya que, aunque la "soberanía reside exclusivamente en la Nación", se requería la existencia de oportunidades reales de participación política de los ciudadanos en la orientación del Estado.

De manera especial, la política de modernización de la Administración Pública se convirtió en uno de los ejes del Gobierno Barco. En el Plan Nacional de su Gobierno se consideró que el aparato estatal colombiano se encontraba rezagado frente a las necesidades de desarrollo. Su organización, concebida para un país y una gestión pública menos complejos, es anticuada, ineficiente e ineficaz.

Había transcurrido ya una década desde la Reforma Constitucional de 1968 del Presidente Lleras Restrepo, para volver a pensar en la necesidad de reformar de nuevo la Administración Pública Colombiana, aunque las normas de descentralización expedidas a partir de 1983 tuvieron repercusiones trascendentales en la transformación del aparato del Estado y en la orientación de su acción.

En tal sentido, las políticas de modernización del aparato estatal (MEN, 1980a) han influido grandemente en las nuevas condiciones de desenvolvimiento de la administración educativa, y por tanto, es importante relacionarlas:

- a) Modernizar la estructura general del aparato administrativo del Estado por medio de la descentralización efectiva de funciones y responsabilidades, y de la definición de las competencias de los distintos niveles y entidades de la administración.
- b) Modernizar el funcionamiento interno de las entidades públicas por medio de su reorganización, fortalecimiento de la planeación institucional, simplificación de procesos y adecuada provisión de recursos para atender sus funciones.
- c) Modernizar los procedimientos de la gestión pública por medio de la modificación de los procesos de asignación y control presupuestal de la capacitación de los funcionarios públicos, del mejoramiento del bienestar de los empleados al servicio del Estado y de la participación ciudadana en la administración pública.

En consecuencia, la política de modernización de la Administración Pública encuentra campo propicio para fortalecer la descentralización administrativa de la educación, como por ejemplo: delegar a los municipios la construcción, dotación y mantenimiento de los centros docentes de básica primaria, básica secundaria y media vocacional, así como las casas de la cultura, las instalaciones deportivas y las instalaciones recreativas (asuntos que eran competencia del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares – ICCE); igualmente, la reestructuración del MEN y la desconcentración de muchas de las funciones relacionadas con trámites de naturaleza centralizada y burocrática que ocupaban gran parte de la capacidad operativa del Ministerio y que debían transferirse a las entidades territoriales.<sup>74</sup>

Tal reestructuración (Sarmiento & Vargas, 1997) no se puso realmente en marcha antes de la reforma constitucional, es decir, el MEN continuó con su planta operativa y la estructura que tenía diez años antes. Sin embargo, esta reforma dio el impulso necesario para que dicho Ministerio abandonara el manejo directo de los colegios nacionales, función que fue trasladada a los departamentos, como por ejemplo, la descentralización de la administración del personal docente y administrativo que estaban bajo el control y manejo del Ministerio a cargo de los alcaldes municipales.

Por medio de la Ley 29 de 1989 se desconcentró la administración del personal hacia los municipios. Mediante convenios con los departamentos, los municipios podían tener la potestad de administrar el recurso humano de educación. Sin embargo, por diversas razones la medida no fue acogida por algunos departamentos. Incluso algunos municipios la sintieron como una carga mayor que no estaba acompañada de los recursos correspondientes, ni de autonomía total; en otros, a las administraciones departamentales no les interesaba entregar parte del control.

En diciembre de 1989, con la Ley 91 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el objetivo de atender la multimillonaria deuda del pasivo prestacional acumulada, tanto por los departamentos como por la Nación. Esta carga mantenía al gobierno enfrentado a huelgas anuales de docentes, lo que debilitaba su credibilidad, perjudicaba la calidad de la enseñanza y enfrentaba al Estado con un sector estratégico para la construcción de la organización nacional.

En efecto, la creación de dicho Fondo permitió contar con el instrumento para aclarar las obligaciones pendientes entre la Nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes. Esta norma fue expedida en un momento en el que el país ya había hincado el proceso de descentralización hacia el municipio; sin embargo, se ubicaba dentro de la etapa de nacionalización por ser eminentemente centralista y por el hecho de que su motivación obedeció a la regla que orientó el resto de las normas de este período: la racionalidad económica y la equidad en el pago de docentes.

En este período (Metodología OCDE) se centralizaron las decisiones sobre cuatro aspectos: i) organización de la instrucción en el Ministerio; ii) gestión de personal mediante el situado fiscal; III) el Estatuto Docente y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; y IV) los recursos, pues quien determinaba y asignaba el presupuesto era la Nación.

En palabras del MEN, esto es lo que constituye otro punto crucial del proceso de descentralización administrativa de la educación colombiana, que habrá de conducir el sistema hacia formas mucho más complejas. Entre 1986 y 1990 (Sarmiento & Vargas, 1997) la descentralización tenía como motivación el mejoramiento de la eficacia administrativa y la eficiencia económica.

<sup>74</sup> La Ley 24 de 1988 les asignó a los alcaldes la función de administrar el personal docente y administrativo de la Nación.

Termina el Gobierno de Virgilio Barco Vargas en medio del debate nacional sobre la necesidad de una Reforma Constitucional, dadas las condiciones de crisis en los aspectos sociales, políticos, económicos y de desestabilidad del país, mientras se discutía la propuesta de Plebiscito, Constituyente o Artículo 218 de la Constitución Nacional.

Los gobiernos liberales de la década de los 80 se desarrollaron en el oleaje de modernización política, económica y fiscal del país, en los ámbitos de reforma del Estado y los preámbulos para la Constitución Política de 1991.



# CAPÍTULO IV

## PLANOS COMPRENSIVO/EXPLICATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA 1990-2002

La descentralización administrativa de la educación en Colombia es un conocimiento complejo e importante de abordar durante el período 1990-2002, por considerar que durante este período se han producido los cambios institucionales más significativos en el país, determinados en alto grado por las exigencias de la globalización, el proyecto de Nación contemplado en la Constitución de 1991, los desarrollos legislativos y normativos subsiguientes, la confrontación de los actores políticos informados y no informados, los propósitos de los gobiernos a través de los planes nacionales de desarrollo, y la necesidad de promover la organización territorial del poder del Estado.

Las comprensiones que desde las racionalidades política y técnica del Estado caracterizan y explican la evolución histórica de la descentralización administrativa de la educación en Colombia (1990-2002), se pueden hacer hoy en día a partir de la consideración de los factores multidimensionales, que desde los contextos mundial y nacional, y desde las fuerzas locales, lo conforman; uno de ellos y quizás el más decisivo es la llamada globalización.

### Plano 1. La revolución pacífica

Los procesos de democratización de América Latina trajeron para Colombia la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educativo.

Como ya se había comentado en el capítulo 2, algunas reflexiones producidas por investigadores reformadores acerca de determinados aspectos de las dinámicas establecidas, para atender los desafíos educativos, ponen de manifiesto que la década de los 90 se caracterizó en alto grado por oleajes de: reformas educativas y transformaciones educativas latinoamericanas, con fuertes tensiones acerca de la función de la educación, el consenso social y la eficiencia, la ejecución, dinamización e instrumentación, las tensiones derivadas de la conexión con diferentes contextos de referencia, los tiempos políticos, profesionales y burocráticos, el cumplimiento de las normas y la acción, y finalmente, la necesidad, disponibilidad y utilización de competencias y conocimientos, complementadas con la búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal.

Los sistemas educativos de la región (Brawlasqui & Cosse, 1997) nunca estuvieron estáticos. Después de la ola de reformas educativas, en articulación con los Programas de la Alianza para el Progreso, en la década de los 60 tuvieron lugar diversos procesos de transformación, desarrollados como resultado de ciertas políticas orientadas a modificar algunos aspectos de su funcionamiento. Por otra parte, y al mismo tiempo, se produjeron también ciertos procesos de transformación como resultado de la acción de los actores de la cotidianidad educativa —directores, padres, alumnos y docentes de numerosas instituciones—, que no siempre estuvieron explícita y claramente articulados a los primeros programas de la Alianza para el Progreso.

En lo que corresponde a Colombia, la violencia predominaba a finales de los años 80 y contribuyó a que la ciudadanía percibiese que las instituciones del momento resultaban inadecuadas para combatir ese mal. Sin entrar en la discusión sobre la verdadera capacidad para resolver este y otros problemas a través de una Constitución, lo cierto es que ese hecho aumentó el apoyo ciudadano a favor del cambio.

Las acciones guerrilleras del Movimiento M-19 en Bogotá durante la década de 1980, así como los atentados terroristas de los carteles de la droga en los principales centros urbanos, contribuyeron al descontento generalizado respecto de las acciones del Gobierno y de un

Estado, que ya era sumamente débil en las zonas rurales. Hechos como la creación del partido izquierdista Unión Patriótica en 1985, la legalización del Movimiento Alianza Democrática M-19, a finales de la década, la prohibición de la extradición de ciudadanos colombianos, contemplada en la Constitución, sólo sirvieron para reducir de manera transitoria los episodios violentos.

En la década de los 90, la violencia política y rural tiene a las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, Ejército de Liberación Nacional, ELN, y los grupos paramilitares como principales protagonistas, mientras que en las ciudades predominan la delincuencia común, alentada por la pérdida de valores que conlleva el narcotráfico. De este modo, la violencia en Colombia tiene distintas facetas: urbana y rural, política y común.

En esta década (Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 1998), el país se encontraba en medio de la zozobra económica, social y política. Cuatro de los candidatos a la Presidencia de la República habían sido asesinados, y el narcotráfico expandía su poder económico y ejercía su presencia en la escena política de forma violenta.

Esto se reflejó en el desasosiego de una sociedad civil sumida en una crisis institucional y política arraigada. Ante esta situación, se propuso que el pueblo manifestara en las elecciones del Partido Liberal su intención de cambiar la Constitución de 1886. La respuesta fue abrumadora, y condujo al Presidente Virgilio Barco Vargas a legitimar esta opción en las elecciones oficiales de mayo de 1990. Por tanto, el 93% de la población se manifestó a favor del cambio, y en diciembre de ese año se eligió la nueva Asamblea Constituyente, que tomó la iniciativa de cerrar el Congreso y convocar a nuevas elecciones en las que los constituyentes no podrían participar.

La Asamblea Constituyente estuvo dominada por el pluralismo político, en parte como expresión de la crisis institucional del momento. Los dos principales partidos políticos colombianos (Liberal y Conservador) alcanzaron tan sólo el 40% de los votos, a la vez que hubo una fuerte presencia del Movimiento M-19 (grupo ex guerrillero que obtuvo un 26% de los votos), el Movimiento de Salvación Nacional y los representantes regionales e independientes.

El pluralismo relativo y la ausencia de los políticos tradicionales promovieron en cierta forma la tendencia descentralizadora que se plasma en la Constitución de 1991.

La concepción del nuevo ordenamiento político y administrativo se debatió entre las ideas de federalismo y centralismo, como sucedió en el siglo pasado. No obstante, en esta ocasión se optó por un modelo intermedio. En el ámbito político, la nueva Constitución sirvió de base para reformar las instituciones públicas y responder a la creciente violencia del país. Se trató de aumentar la legitimidad del Estado adoptando el concepto de gobernabilidad y se promovió una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con el fin de unificar al país.

La denominada “democracia participativa” creó, además de una serie de instrumentos destinados a aumentar la participación comunitaria, unas figuras legales, tales como la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo y la revocación de los mandatos de gobernadores y alcaldes, los cuales quedaron refrendados en la Constitución de 1991.

Así mismo, se crearon mecanismos para reformar la Constitución, antes potestad exclusiva del Congreso. Por otro lado, se reforzaron las funciones y responsabilidades de los poderes legislativo y judicial, con el fin de lograr un equilibrio de poderes, en detrimento del presidencialismo, característico del sistema político colombiano. Además, se instauró la figura del vicepresidente, la autonomía del Banco de la República y, en el plano judicial, se crearon la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

En el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó una recomposición de funciones del nivel central, recayendo las mayores responsabilidades sobre el Ministerio del Interior y el DNP.<sup>75</sup>

La Constitución de 1991 no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior. En ella se toman en consideración aspectos del modelo agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas del nivel central y del modelo de elección pública local, en el que las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la definición de sus políticas y la obtención de recursos.

El resultado es un modelo híbrido (BID, 1998) que en la práctica ha dificultado la definición precisa de responsabilidades y la implantación efectiva del proceso.

La Constitución de 1991 (Caballero Prieto, 1998) concreta y cohesiona el alcance del proceso normativo, de manera expresa e inequívoca, al establecer en su Art. 356 que no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

Esta norma de normas plantea la descentralización como mecanismo de modernización, racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal. Se establecen, entonces, sanciones por vía constitucional, tanto para las autoridades municipales como departamentales, que habiendo recibido los recursos para la administración de la educación, hagan uso indebido de ellos, y para lograr este aspecto, deberán demostrar a los organismos de evaluación y control los resultados de la eficiente y correcta aplicación de estos recursos.

A partir de la Constitución de 1991 (Caballero Prieto, 1998) se establece la educación como un derecho fundamental, como un servicio público con función social y como instrumento para contribuir a la creación del nuevo modelo de país, de la democracia participativa, la justicia social y el desarrollo integral; aspectos que en su momento fueron retomados por la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) a través de la reestructuración del sistema educativo, de los componentes, estrategias y mecanismos ideados para proveer el cambio y el ajuste a las circunstancias actuales, nacionales, regionales e internacionales.

En dicho contexto general emerge el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, la Revolución Pacífica del Presidente Gaviria, que incluyó profundas transformaciones institucionales y propugnaba por la autonomía de los individuos y el sector privado, para estar a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico.

En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, se crearon las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Ante todo, fue un Plan que se propuso elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana. La "apertura educativa" es la estrategia de la Revolución Pacífica, que el país trasegó en este período de Gobierno.

Durante los años 1990-1994 coinciden en la vida colombiana numerosos eventos: el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y enclaustrado; y el vigoroso movimiento descentralista y los defectos de un sistema político, en muchos aspectos excluyente y distante de la vida de los colombianos. A partir de estas circunstancias, todas propicias para la aceleración del cambio, el Gobierno del Presidente Gaviria tuvo la voluntad política de "revolucionar" las instituciones colombianas para ponerlas a tono con las necesidades del país.

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gaviria se presenta al país en un período de grandes cambios: las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de

<sup>75</sup> La Ley 199 de 1995 delega en el Ministerio del Interior la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y en desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización.

nuevos grupos en el escenario político, la nueva Constitución de 1991 y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía, cambios todos que constituyen los grandes asuntos de desarrollo institucional del país que no son ajenos a la educación.

En estos asuntos emerge el esfuerzo de la Asamblea Nacional Constituyente,<sup>76</sup> el más ambicioso, tanto por la importancia del proceso político como por la magnitud de las reformas adoptadas en todos los frentes. La Carta Política de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano.

La necesidad de acelerar el cambio ocurre cuando en Latinoamérica, después de décadas signadas por gobiernos totalitarios, en la mayoría de los países se vive un renacimiento de la democracia y, también, un alejamiento del manejo económico proteccionista, dirigista y estatista, al que se le debe atribuir buena parte del atraso de la región y de la pobreza de sus gentes.

Todos estos fenómenos han ocurrido en el ámbito doméstico y en la región latinoamericana. En todo el mundo los modelos políticos y económicos rígidos, burocráticos, antidemocráticos y cerrados han entrado en una crisis profunda.

La Constituyente del Presidente Gaviria,<sup>77</sup> denominada el Gran Acuerdo Político, buscó dar mayor solidez a las decisiones de Gobierno y convocó a las distintas fuerzas políticas con representación en el parlamento, vale decir, el Partido Liberal, el Social Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y el Movimiento Alianza Democrática M-19, que el mismo 24 de agosto suscribieron dicho Acuerdo acerca de los diez puntos fundamentales sobre los cuales debería ocuparse la Asamblea Constituyente.<sup>78</sup>

La modernización y apertura (Plan Nacional de Gaviria) no pueden ser posibles y sostenibles sin un gran apoyo al desarrollo de la ciencia, la transferencia de tecnología y la incorporación del conocimiento a los procesos productivos.

El "Plan de Apertura Económica" presentó lineamientos para un nuevo modelo de desarrollo, fundamentado en los principios del neoliberalismo y caracterizado por las tendencias de internacionalización, la apertura económica y la privatización.

<sup>76</sup> En Colombia se cuenta con los siguientes antecedentes de la Asamblea Constituyente: la primera Asamblea Constitucional en nuestro discurso histórico data de 1827, cuando en virtud de la Ley 7 de agosto de ese año, el Congreso decidió reformar la Constitución de 1821, con la cual había nacido la República de Colombia; la segunda Asamblea Constituyente fue convocada en 1836, dictada exclusivamente por el partido triunfante, el Liberal, que abolió los departamentos para reemplazarlos por provincias dirigidas por gobernadores; la tercera data del año 1863; la cuarta Asamblea fue convocada por el Presidente Rafael Núñez, en 1886, simbiosis del poder de liberales independientes y el partido conservador; la quinta Asamblea se produjo durante el gobierno del Presidente Rafael Reyes en 1904; la sexta Asamblea fue convocada por el Presidente Conservador Ramón González Valencia en 1910; la séptima Asamblea Constituyente fue convocada por el Acto Legislativo No. 1 de 1952, presentado al Congreso homogéneamente conservador por el Presidente de la República Laureano Gómez; la octava Asamblea Constituyente fue convocada por el Presidente Alfonso López Michelsen durante su mandato presidencial, y pretendía introducir reformas sustanciales a la justicia y al Régimen Departamental y Municipal con miras a frenar el aumento de impunidad y reivindicar las administraciones seccionales (proyecto declarado inexecutable, por la Corte Suprema de Justicia).

<sup>77</sup> Es la novena Asamblea Constituyente en nuestra vida republicana; para ello, el Decreto 1926 de 1990 (agosto 24) autorizó a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos depositados el 9 de diciembre del mismo año, a fin de que el pueblo soberano, es decir, los ciudadanos tuvieran la oportunidad de convocar e integrar la Asamblea Constituyente. Fue, pues, la voluntad del constituyente originario o primario, expresada en dos elecciones por inmensa mayoría de votos, la que determinó la reforma. Lo cual superó los obstáculos impuestos por el artículo 21 de la Constitución de 1886, en su sesión de sala plena, celebrada el 9 de octubre de 1990.

<sup>78</sup> La Asamblea Constituyente inicialmente estaría conformada por 70 miembros representantes de las distintas fuerzas políticas, sociales y económicas del país. Se empleó el sistema de elección plurinominal, es decir, por listas, y en ellas se aplicó el sistema de cociente electoral. De los 70 escaños, dos fueron para los guerrilleros que hubieron manifestado su voluntad de acogerse al proceso de paz y que se encontraran desmovilizados. Los debería designar el Presidente de la República, según acuerdos logrados con los grupos subversivos.

El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Gaviria<sup>79</sup> incluye profundas transformaciones institucionales. Y la composición de los Ministerios y Agencias Centrales, el papel de los municipios y departamentos y la participación ciudadana se modifican completamente.

#### 4.1.1 El Plan de Apertura Educativa

La "apertura educativa", como se denominó el Plan del Sector Educativo, fue uno de los desafíos de este Gobierno, dado que: "El programa de apertura económica requiere el fortalecimiento de la infraestructura social", dijo el Presidente Gaviria, al presentar el Plan de Desarrollo.

Los propósitos del Plan estaban orientados esencialmente a ampliar la cobertura y elevar la calidad en todos los niveles educativos; a establecer los nuevos mecanismos de financiación; y avanzar en la descentralización administrativa y en la modernización del sector educativo colombiano. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: un mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa una mayor capacidad productiva para todo el sistema económico, una mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos, y en general, más educación representa mayor movilidad social.

Dado que la organización administrativa del sector educativo se consideró como la misma desde hacía veinte años, cuando tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, y cuando la capacidad del MEN como ente rector y definidor de políticas se fortaleció en sus funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo (Ley 24 de 1988, Ley 29 de 1989), era necesario una revolución al respecto.

Tampoco eran claras las líneas de coordinación y diferenciación de las responsabilidades y funciones entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni tampoco en el interior de cada nivel.

Con el creciente proceso de municipalización que delega en los alcaldes muchas de las responsabilidades educativas, las secretarías de educación departamentales han quedado sin funciones definidas y, con algunas excepciones, dejaron de planear y coordinar el desarrollo educativo territorial, lo cual afectó la prestación del servicio.

Se han borrado, entonces, en el nivel local las dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos; los Fondos Educativos Regionales, FER, diseñados exclusivamente para ser cajas pagadoras del servicio educativo público, invadieron sin tener instrumentos adecuados las funciones de dirección y planeación educativa en la gran mayoría de los departamentos, impidiendo el fortalecimiento de los organismos regionales; el programa de planeación y administración local de la educación, diseñado a principios de los 80, llamado "Nuclearización Educativa", ha tenido muchos tropiezos por no estar integrado a los gobiernos municipales ni al proceso de descentralización.

Con el fin de consolidar el proceso de descentralización de la educación en cada municipio del país, y con base en la Ley 29 de 1989 y sus normas reguladoras, el MEN avanzó en la entrega

<sup>79</sup> Propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado, y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Se pretendió entonces que los entes nacionales dejaran las funciones de ejecución en el área regional, asumieran los asuntos verdaderamente nacionales y concentran su atención en la planeación y los aspectos normativos de carácter general. Asimismo, se pretendió que las instituciones fueran más eficientes y se centraran en la solución de los problemas y que, por fin, dejaran de ser parte de ellos. Los departamentos y municipios en el nuevo esquema asumirán una gran preponderancia y serán los responsables de realizar las acciones más cercanas a los ciudadanos. En tal sentido, se propusieron importantes reformas institucionales: desde la regionalización de las actividades del Ministerio de Obras Públicas y la modernización de las instituciones de educación y salud, hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

de la administración del personal a los municipios; desarrolló un intenso programa de capacitación para las autoridades regionales y locales, con el fin de garantizar la cooperación y puesta en marcha del proceso; y adelantó la definición de las plantas de personal.

De acuerdo con lo anterior, para el 30 de noviembre de 1991 el balance de entrega del Ministerio era el siguiente: el personal que laboraba en los planteles educativos del respectivo municipio era administrado por 636 alcaldes del país; en 251 municipios, los gobernadores administraban el personal de los planteles nacionales y nacionalizados en forma temporal, mientras se concretaba en los municipios las condiciones para el traslado de competencias; el MEN y las Gobernaciones estaban administrando conjuntamente la educación en 127 municipios. Esto significa que del total de 1.014 municipios, 887 (el 87,5%) administraban su planta docente y en sólo 127 municipios (el 12,5%) el traslado de funciones estaba en trámite.

Estos y otros hechos llevaron a que la política educativa para el período de Gobierno, se esbozara con el propósito de avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo, y adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del Gobierno central, según las necesidades y el esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

Políticas que implicaban, en primer lugar, especializar el MEN en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución; en segundo lugar, avanzar en el proceso de descentralización educativa primaria y secundaria en los municipios y departamentos; y en tercer lugar, establecer juntas educativas municipales y territoriales, con el fin de lograr una participación más activa de la comunidad.

Al respecto, dijo el Ministro de Educación Nacional, Dr. Carlos Holmes Trujillo:

*Conscientes de los retos que esto supone, hemos puesto en consideración del Congreso dos leyes fundamentales, que en su conjunto definen las grandes directrices técnico-pedagógicas y organizativas para enfrentar decididamente los problemas actuales de la educación y darle la dinámica que ella requiere en el contexto de los desarrollos científicos y tecnológicos del país: la primera define el marco general de la educación colombiana y la segunda orienta la reestructuración de la educación superior.<sup>80</sup>*

Texto que invita más adelante a desentrañar desde racionalidades técnicas y políticas del Estado, los grandes asuntos de debate en el Congreso de la República de Colombia, sobre todo, por la importancia de la Ley 60 de 1993 (Competencias y Recursos) y la Ley General (ordenación de la educación en Colombia).

Al respecto, la Señora Ministra de Educación Nacional, Maruja Pachón de en su Informe al Congreso Nacional dijo:

*Durante este período el Ministerio de Educación Nacional invirtió buena parte de su capacidad directiva, administrativa y técnica en el diseño y puesta en marcha de políticas congruentes con los procesos de participación democrática, descentralización y modernización que adelanta la Nación en el cuatrienio correspondiente. (Pachón Villamizar, 1993).<sup>81</sup>*

En palabras del Ministro Holmes Trujillo y la Ministra Pachón Villamizar, se engloba la legitimidad de las reformas educativas en nuestro país que requieren de la educación, ponerse a tono con los tiempos presentes, siempre en la búsqueda incesante de la construcción de una sociedad más democrática, más participativa y más plural.

<sup>80</sup> Acápites del Discurso de presentación del Informe del Ministro de Educación ante el Congreso de la República de Colombia, desde noviembre de 1991 a julio de 1992.

<sup>81</sup> Informe presentado al Congreso por la Señora Ministra de Educación Nacional.

#### 4.1.2 La Misión de los Sabios<sup>82</sup>

En este recorrido se destaca la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo – “Misión de los Sabios”, convocada por el Presidente César Gaviria Trujillo y conformada por ilustres pensadores y hombres de ciencia de nuestro País. Con respecto al tema que convoca, es importante destacar que en años recientes numerosos países han emprendido reformas educativas de menor o mayor alcance. Las de Estados Unidos (1983-1986), Francia (1989), Japón (1987-1989), Inglaterra y Gales (1988) y España (1986-1991) son algunas de las más importantes.

Varios países latinoamericanos, entre ellos Chile, Venezuela, México y Argentina han realizado acciones de tipo administrativo, curricular, pedagógico o presupuestal a las que bien cabría considerar como reformas educativas. En Colombia se iniciaron una serie de reformas de mayor aliento en 1976, orientadas a transformar la educación primaria y secundaria. Se comenzó con la reestructuración del MEN, buscando lo que se llamó el mejoramiento cualitativo de la educación, con tres estrategias: capacitación y perfeccionamiento de los docentes, renovación curricular y producción, y distribución de materiales y medios educativos.

Se trataba de la Reforma Educativa Colombiana que plasmó el Decreto 1419 de 1978, expedido con muy buenas intenciones al final de un cuatrienio presidencial. Desafortunadamente no tuvo la continuidad en los gobiernos siguientes, los cuales no se ocuparon de aspectos importantes de sus postulados como la investigación, la evaluación o la formación continuada de los docentes y administrativos de la educación.

En el pensamiento de Reformas de la Educación, la Misión referida hizo explícito el compromiso serio del país por mejorar los niveles de su educación, y al respecto manifestó que Colombia podría entrar al nuevo milenio con optimismo y fe en su porvenir como nación pacífica, próspera y democrática, dado que ya se avizoraba un consenso acerca de la inversión presupuestal y la modernización de los planes educativos.

De los textos de la Misión de los Sabios se infieren de manera explícita los siguientes asuntos que en alto grado han orientado la formulación y gestión de las políticas educativas colombianas en la década de los 90:

- Los cambios educativos institucionales necesarios para que el sistema educativo pueda absorber eficientemente los recursos financieros. En este caso, la efectividad en sus aspectos de eficacia y eficiencia, debe estar íntimamente ligada a las nociones de calidad educativa y equidad social, y a la transformación de las organizaciones educativas y de sus estilos de gestión para lograr mayor flexibilidad y efectividad.
- Los cambios institucionales que supone la descentralización administrativa, la democracia local y autonomía institucional. Estos cambios exigen una distribución más equilibrada del cuerpo docente en la geografía nacional.
- Los cambios en las instituciones educativas que requieren un sistema con mayor integración entre sus niveles primario, secundario y postsecundario, de un lado, y del otro, entre el mundo escolar y el mundo laboral y productivo.
- La adopción del concepto de buena gestión y el mejoramiento de todas las organizaciones colombianas para transformarlas en entidades que aprenden

<sup>82</sup> Denominada también Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, convocada por el Presidente César Gaviria Trujillo, pero le correspondió recibir el Informe al Presidente Ernesto Samper Pizano, el 21 de julio de 1994. Los Sabios fueron: Eduardo Aldana Valdés, Fernando Chaparro Osorio, Gabriel García Márquez, Rodrigo Gutiérrez Duque, Rodolfo Llinás, Marcos Palacio Roza, Manuel Elkin Patarroyo, Eduardo Posada Flórez, Ángela Restrepo Moreno, Carlos Eduardo Vasco Uribe.



continuamente, educan a sus miembros y usuarios, y funcionan de manera efectiva, como una de las estrategias fundamentales en los planes de desarrollo, así como en los proyectos de renovación y transformación de todos los ámbitos de la vida cotidiana.

- La difusión y promoción del concepto de organizaciones efectivas que aprenden y educan a través de programas interministeriales específicos bien diseñados, financiados, cuidadosamente implantados y evaluados.

En suma, el espíritu que emerge de las reflexiones de la Misión se concretiza en la necesidad de promover los cambios educativos institucionales en cuanto a eficiencia de los recursos financieros, consolidación de la descentralización administrativa, la democracia local y autonomía institucional, para que dichos cambios sean garantes de una articulación del sistema educativo que contrarreste las insulas, los fragmentos, los sectores y el marcado divorcio con el mundo escolar y el mundo laboral y productivo.

Llamados de urgencia, también para propiciar las rupturas en los sistemas de organización y administración de la educación, en cuanto organizaciones vivas, que aprenden, gestionan el conocimiento, se organizaban y trabajan en red.

#### 4.1.3 Emergencia de la Ley 60 de 1993: Competencias y Recursos

Otro hecho fundamental que configuró la descentralización propiamente dicha fue la expedición de la Ley 60 de 1993<sup>83</sup> y sus Decretos reglamentarios,<sup>84</sup> que presentaron los requisitos para la administración de los recursos del situado fiscal de los departamentos y distritos, y la asunción de competencias de las mismas entidades territoriales.

Al respecto, véanse algunas comprensiones e interpretaciones derivadas de los debates dados en el Congreso de la República de Colombia sobre la expedición de la Ley 60 de 1993 (Gacetas del Congreso de la República de Colombia):

*Gaceta No. 171 de 1993, Cámara de Representantes:*

De acuerdo con la decisión de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara, la ponencia conjunta sobre el proyecto de ley de la referencia estuvo acompañada de mensaje de urgencia del Gobierno Nacional, se hicieron las modificaciones solicitadas y se recomendó su aprobación, puesto que dicho Proyecto representaba el principal avance en la consolidación del proceso de descentralización, al reglamentar las transferencias de recursos y aclarar competencias en el ámbito de los sectores sociales, pilares de la Constitución de 1991.

En cuanto al monto de los recursos para transferir a las entidades territoriales, el proyecto fue un paso adelante porque: a) la transferencia a los departamentos transforma el situado fiscal en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, que pasó a representar para 1994 el

<sup>83</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Autores de la Ley: Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda; Humberto de la Calle Lombana, Ministro de Gobierno.

<sup>84</sup> Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994, "por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permitan asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo". Decreto 196 del 25 de enero de 1995, "por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6° de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994 relacionados con la incorporación o afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones". Decreto 1060 del 23 de junio de 1995, "por el cual se modifica el Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994. Decreto 1140 del 30 de junio de 1995, "por medio del cual se establecen los criterios y las reglas generales para la organización de las plantas de personal docente, directivo docente, administrativo del servicio público educativo estatal por parte de los Departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones".

23% de éstos, en 1995 el 23,5% y en 1996 el 24,5%, considerándose así un buen incremento en términos reales, sobre las asignaciones con que a la fecha contaban los departamentos; b) en la regularidad del porcentaje para distribuir entre los municipios, el proyecto determinó el incremento del porcentaje sobre los ingresos corrientes en 1% anual, alcanzando el 15% en 1994, el 16% en 1995, y el 17% en 1996; c) definió claramente la base sobre la cual se calculará el porcentaje de los ingresos corrientes para impedir que, mediante descuentos no contemplados, se redujera la base efectiva de liquidación.

En la definición de competencias, el proyecto clarificó el papel de los tres niveles administrativos con respecto a la prestación de los servicios sociales. Recoge la legislación descentralista desde 1986, en especial la Ley 12 de 1986, la Ley 29 de 1989 y la Ley 10 de 1990, y mantuvo todos sus avances.

Se profundizó la descentralización en educación al trasladar las plantas nacionales al ámbito departamental o distrital, y permitió al departamento prestar los servicios a través de los municipios, mediante la asignación de funciones a todos y mediante el traspaso de los recursos para su administración autónoma a municipios mayores de 100.000 habitantes.

*Gaceta No. 205 del 16 de junio de 1993, Senado de la República, justificación y solidez al proyecto de Ley número 120 de 1992 (más adelante Ley 60 de 1993):*

La ponencia fue favorable con algunos comentarios, observaciones y sugerencias al articulado definitivo, siempre con el ánimo constructivo de mejorar el proyecto, pese a que en el papel de analistas críticos insistieron más en corregir los defectos encontrados cuestionables que en destacar todo lo que era digno de alabanza.

El proyecto de ley se inscribió dentro de un marco postconstitucional, a veces conflictivo debido a la necesidad de redefinir espacios entre la Nación, los departamentos y los municipios, teniendo en cuenta además que los departamentos habían sido relegados desde 1986 con los avances de reforma municipal y la descentralización hacia estos últimos y del nuevo marco constitucional; los departamentos salieron fortalecidos sobre todo en los aspectos políticos aunque no siempre en materia de recursos financieros.

El proyecto inicial del Gobierno tuvo algunos sesgos y correspondía entonces al Congreso eliminarlos, y en la mayoría de los casos optar por el camino del medio. Igualmente, el proyecto presentaba unos problemas que obligaban a los ponentes a buscar y negociar soluciones alternas.

Sesgos como el centralismo, el fortalecimiento de la capacidad interventora del DNP en los municipios para el control de las participaciones para la inversión social, los presupuestos departamentales y municipales deberían ser aprobados por la Nación. Sesgo inicial departamentalista porque recogía funciones de educación y salud de los municipios otorgados a éstos por la legislación anterior y se las reasignaba a los departamentos, creando incertidumbre sobre el futuro de la cesión del situado fiscal y la descentralización hacia los municipios.

Emerge, además, el concepto y la preocupación por la "calidad" y la educación como protección al ciudadano.

Los años 1993 y 1994 fueron funestos para Colombia porque los municipios no tenían con qué financiar el funcionamiento de la administración, dado que el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 se presentó contrario a la Constitución de 1991, y por tal razón la Corte Constitucional lo declaró inexecutable. Emergen los "créditos puente" en los años 1993, 1994 y 1995.

### **Síntesis de Trámites y Debates, dados en el Congreso de la República sobre la expedición de la Ley 60 de 1993 (Ver Anexo 3)**

A modo de derivaciones e inferencias del debate dado en el Congreso y las ejecutorias del Ejecutivo, se presentan los siguientes asuntos:

El proceso de descentralización del sector educativo se compone en una primera etapa de la certificación que otorga el MEN a los entes territoriales.<sup>85</sup> Dicha relación muestra el consolidado por años de dicha certificación, así: 35 entidades territoriales (departamentos) certificadas, en el período 1995 - 1997, de las cuales corresponden: 12 entidades certificadas en 1995; 7 entidades en 1996 y 16 entidades certificadas en 1997.

### **Relación de entidades territoriales certificadas por el MEN, Primera Etapa (Ver Anexo 4)**

La Ley 60 de 1993 también estableció las competencias de cada uno de los entes encargados de la dirección, ejecución, control y evaluación de la educación.<sup>86</sup>

El período de transición mencionado en la Ley 60 de 1993<sup>87</sup> fue de cuatro años, durante los cuales los departamentos, distritos y municipios mayores de 100.000 habitantes debían alcanzar unas condiciones de organización, establecidas en la ley y reglamentadas por los Decretos 2886 de 1994<sup>88</sup> y 1060 de mayo de 1995.<sup>89</sup>

Tales condiciones son: un sistema de planeación que permita la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones; un sistema de información que organice lo necesario para la gerencia del sector; una estructura organizacional y planta de personal adecuada a las nuevas responsabilidades; y una distribución de los recursos financieros y físicos en concordancia con las necesidades. Una vez se cumplieran estos requisitos, las unidades mencionadas podrán asumir la dirección y administración autónoma de los recursos del situado fiscal sin la intervención técnica del Ministerio.

<sup>85</sup> La "certificación ministerial" de los departamentos y distritos es la validación que hace la Nación de que las entidades territoriales ya se encuentran preparadas para asumir las competencias y responsabilidades para el cabal desempeño del sector educativo descentralizado. El MEN certifica a los departamentos y distritos del país luego de que estos han cumplido con ocho requisitos necesarios para el eficiente manejo de la educación, los cuales se mencionan a continuación: 1) plan de descentralización, 2) metodología para la elaboración del plan sectorial, 3) plan sectorial, 4) sistema básico de información, 5) estructura de la secretaría de educación departamental, 6) incorporación del CASD, 7) estructura y organización de las plantas de personal, y 8) ordenanza para la distribución del situado fiscal. Una vez cumplidos estos requisitos, los departamentos y distritos obtienen el aval técnico y administrativo del MEN para certificarse. Posterior a la certificación, la Nación entrega el manejo, la planeación y la programación del servicio educativo a las entidades territoriales descentralizadas.

<sup>86</sup> Competencias de la Nación: establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales; le corresponde definir el Presupuesto Nacional para cofinanciar inversión a los departamentos y municipios según proyectos formulados y el marco de la política nacional. Competencias de los departamentos: planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los Centros Experimentales Piloto y de las Juntas de Escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura; dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos. El 60% del situado fiscal cedido por la Nación debe usarse de acuerdo con los planes concertados y aprobados por el MEN, con destinación específica al pago del recurso humano y en general gastos administrativos. Competencias de los municipios: administrar el servicio de preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidades que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales. El 30% de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, para la construcción, mantenimiento y dotación de planta física, provisión de material educativo y financiación de becas, pago de personal docente y aportes para la seguridad social.

<sup>87</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>88</sup> Por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.

<sup>89</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994. Este Decreto retrasó la aplicación del 2886/94, que lo modifica al especificar que podrán descentralizar los municipios mayores de 100.000 habitantes según el Censo de 1985; elemento que era un punto de discusión en la agenda del Ministerio con la Federación Colombiana de Educadores.

La “negociación” (léase voluntad política) es la variable inmersa en el proceso de certificación y descentralización del sector educativo en el país; se refiere al componente político de las entidades territoriales. La voluntad política requerida para el cabal desempeño y consecución del proceso de descentralización, se ha convertido en el último tiempo en una constante permanente traducida en el poder de negociación de la entidad territorial.

En efecto, no obstante la conformación de un equipo técnico por parte de cada entidad territorial, el cual trabaja mancomunadamente con la asesoría y acompañamiento del MEN, la voluntad política de los Gobernadores departamentales, los Alcaldes de distrito, las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales, es fundamental para obtener el aval concertado con el entorno político de negociación.

Tal vez para un deber ser en lo técnico y absolutamente conceptual, es apenas imposible que la variable política pueda sopesar en alguna medida en el proceso de certificación y descentralización del sector educativo; sin embargo así es, y ello ha quedado demostrado en algunas de las diecinueve certificaciones que hasta el momento se han llevado a cabo en el país.

En fin, el MEN dice:

Tal vez la variable política no sea un requisito expreso de las normativas legales vigentes para la certificación y para el proceso de descentralización del sector educativo en el país. Sin embargo, sí es necesario considerar la importancia y necesidad de coordinar las acciones técnicas y administrativas con las políticas, pues ante todo cualquier proceso de descentralización y entrega de responsabilidades y competencias requiere del conocimiento de la diversidad regional, la cual se refleja en parte en el conocimiento de sus gentes. Por ello, —continúa diciendo el Ministerio de Educación— es impensable no considerar las demoras del proceso, los atrasos de los requisitos y a su vez, las nuevas estrategias que deberán ir surgiendo por parte del Estado para coordinar y trabajar en forma justa con las diversidades regionales y locales del país.

#### **4.1.4 Albores y expedición de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación**

El segundo hecho fundamental que configuró la descentralización propiamente dicha, fue la expedición de la Ley 115 de 1994 y sus Decretos reglamentarios sobre ordenamiento de la educación en Colombia.

Algunas comprensiones e interpretaciones derivadas de los debates dados en el Congreso de la República de Colombia sobre la expedición de la Ley 115 de 1994, explicitados en las Gacetas del Congreso de la República de Colombia son:<sup>90</sup>

Proyecto de Ley 05 de 1992, Cámara, “por medio del cual se expide la Ley General de Educación”.<sup>91</sup>

Pedro Vicente López Nieto; Gabriel Acosta Bendeck, Representantes Ponentes, en su momento expresaron:

Dentro del clima que vive el país a partir de sus recientes instituciones, este novísimo procedimiento para la creación de la norma jurídica, representa realmente la mayor traducción del espíritu de la democracia participativa, que es la savia vital de la Nueva Carta. Así mismo, en el transcurso de esta dinámica, como ponentes del proyecto, nos

<sup>90</sup> Trabajo realizado en el archivo del Congreso de la República, por Silvio Cardona González, Bogotá, 2006.

<sup>91</sup> República de Colombia, Gaceta del Congreso – Senado y Cámara, Directores: Pedro Pumarejo Vega, Secretario General del Senado, Silverio Salcedo Mosquera, Secretario General de la Cámara. Rama Legislativa del Poder Público, Cámara de Representantes, Gaceta No. 56 de 1992, Tomo I, Proyectos de Ley.

permitimos destacar el espíritu pluralista y democrático del señor Ministro de Educación Nacional y sus inmediatos colaboradores, la participación y aporte de la Federación Colombiana de Educadores FECODE; y de los diferentes sectores de la educación privada. Estamos convencidos de las bondades que conlleva adelantar un proceso previo de diálogo, ya ninguna decisión de importancia tendrá verdadera repercusión y respaldo, si no ha contado con la activa presencia de quienes han trasegado por las arduas tareas docentes. La educación, entre los cuales tengo el honor de incluirme, son los sujetos vivos de este proceso de concertación.

Es importante, expresar algunos actores clave informados, resaltar la colaboración y aporte de las administraciones departamentales y municipales de las distintas regiones del país, de diferentes estamentos públicos y privados, de participaciones a nombre de entidades a título individual; sobresale el aporte invaluable de la Iglesia Católica, dentro de un espíritu de participación que sólo busca mejorar el proyecto y la educación de los colombianos. Por todo lo anterior, consideramos que hoy se inicia en esta Comisión, un debate que recoge el fruto de un proceso de concertación el cual, por no haberse agotado todavía debe aún enriquecerse.

Texto de los ponentes, el cual deja entrever que la norma que estaba emergiendo, en alto grado era fruto de la mayor traducción del espíritu de la democracia participativa, el espíritu pluralista y democrático, y la participación, como horizontes de la nueva Colombia que consideró de manera explícita la Constitución de 1991, por eso se resaltó la participación de los actores claves de la educación que en el país venían agitando los movimientos políticos, gubernamentales y de los grupos de presión, como fue el caso de FECODE.

En el estudio y debate del proyecto de ley, se resalta la colaboración y aporte de las administraciones departamentales y municipales de las distintas regiones del país, de diferentes estamentos públicos y privados, de participaciones a nombre de entidades a título individual; sobresalió el aporte invaluable de la Iglesia Católica, dentro de un espíritu de participación que sólo buscó mejorar el proyecto y la educación de los colombianos.

Uno de los propósitos fundamentales del proyecto de ley fue resolver el problema administrativo en el que se había debatido tradicionalmente la educación.

El sistema administrativo de la educación se ha caracterizado por el acentuado centralismo en la toma de decisiones fundamentales, el cual ha subsistido pese a la asignación de determinadas funciones a los Alcaldes, según la Ley 29 de 1989.

Fuera de ello, el sistema administrativo carece de coordinación efectiva entre los diferentes niveles y organismos, pues es un hecho que, tanto nacional como departamental y municipalmente, las Secretarías Departamentales de Educación y los entes desconcentrados del MEN, participan en las decisiones educativas, ejercen las mismas o parecidas funciones, prestan los mismos servicios en iguales modalidades, y todos financian y controlan, lo que ha dado como resultado desorden administrativo, paralelismos y conflictos entre estos diversos entes.

Los programas de estudio serán aprobados por las respectivas juntas de educación, creadas como mecanismo descentralizador en la toma de decisiones fundamentales. Esto permite introducir interesantes innovaciones pedagógicas, al tiempo que facilita adaptar todo el proceso educativo a las características y necesidades de cada región.

El proyecto descentraliza la elaboración del currículo. Por ley, el Congreso de la República establece los fines de la educación, y las áreas y objetivos obligatorios de cada nivel. En cada institución educativa, o en grupo de instituciones, el consejo de profesores organiza las áreas de su contenido específico, determina la intensidad horaria de cada una bajo la coordinación de la respectiva Junta Municipal. Por su parte, la Junta Departamental coordina y aprueba el plan de estudios de las instituciones de su jurisdicción.

El Ministerio debe cumplir la función de vigilar el cumplimiento de la inclusión de las áreas y la asesoría para los fines del currículo; también debe el Ministerio fijar los logros académicos para cada nivel con el propósito de hacer posible la transferencia de una institución a otra.

La base fundamental de la descentralización está en los principios constitucionales de libertad de cátedra, enseñanza y aprendizaje, y en el principio de inspección y vigilancia de la educación.

La dirección y administración del servicio educativo se conjuga en: descentralización, concurrencia y participación.

Dicho proyecto se sustenta sobre la base de tres aspectos fundamentales: a) descentralización administrativa en los departamentos, distritos y municipios, y organización de la administración a través de esquemas modernos, por áreas de funciones que orienten la estructura tanto del MEN como de las secretarías departamentales y municipales de educación, con miras a elevar su eficiencia y evitar la burocratización; b) concurrencia de la Nación, el departamento y el municipio en la dirección, financiación y administración de la educación estatal, conforme al Art. 67 de la Constitución Política;<sup>92</sup> c) participación democrática de la comunidad educativa en la política y administración del servicio educativo y en la dirección de sus instituciones.

Fue determinante rescatar la importancia de los departamentos a través de las secretarías de educación, como entes ejecutores de la política educativa con funciones técnico-pedagógicas, para lo cual contaron con la experiencia y estructura cedida por la Nación a través de los Centros Experimentales Piloto, CEP, los Fondos Educativos Regionales, FER, y las Oficinas de Escalafón, con el apoyo de las Juntas Municipales y de los Núcleos Educativos, cuyos directores serán designados por concurso. Igualmente, se establece que los supervisores dependan de dichas secretarías y estén en el marco de una relación jerárquica definida.

Acápites del texto aprobado en Primer Debate de la Cámara, proyecto de Ley 05, Senado de la República. Gustavo Dájer Chaid y Germán Hernández Aguilera expresan al respeto:

En sesión del 8 de septiembre de 1992, la Comisión Sexta de la Cámara, después de estudiar el informe firmado por los Honorables Representantes Gabriel Acosta Bendek y Pedro Vicente López Nieto al proyecto presentado, aprobó la proposición con que termina y que ordena se le dé el primer debate. Abierto éste se dio lectura al articulado y título del proyecto original, así como al pliego de modificaciones de los ponentes, debatiéndose y aprobándose con las modificaciones, adiciones y supresiones respectivas, en las sesiones ordinarias celebradas entre el 8 de septiembre y el 29 de octubre del presente año. En consideración al título "por el cual se expide la ley General de Educación", es aprobado el original del proyecto, quedando con el texto de los ciento veintiocho artículos que le prosiguen. Preguntada la Comisión si desea que este proyecto tenga segundo debate contesta afirmativamente. La Presidencia nombra ponentes ante la Cámara Plena a los Honorables Representantes Gabriel Acosta Bendek y Pedro Vicente López Nieto, para que rindan informe dentro de un término de 10 días. (Julio Bahamón Vanegas, Presidente; Alfredo Cuello Dávila, Vicepresidente; Luis Eduardo Serge Ávila, Secretario General).

De la lectura e interpretación del texto se deduce que la Comisión Constitucional fue acuciosa en el trabajo encomendado, manteniendo siempre como horizonte la participación de los actores de la educación en tan trascendental debate para la historia de la educación en

<sup>92</sup> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura".

Colombia, y esto aseguraba un alto grado de confiabilidad para avizorar la expedición de lo que se convertiría en Ley 115.

Acápiteme de la Ponencia para Segundo Debate al proyecto de Ley No. 05/92, por medio del cual se expide la Ley General de Educación:

Durante un año arduo de trabajo, una comisión del Ministerio de Educación Nacional consultó el material escrito más relevante, recibió sugerencias y opiniones disímiles de todos los agentes involucrados en el proceso educativo y debatió por todo el país los aspectos más sobresalientes de la educación en Colombia. Todo este bagaje de aportes sirvió de base para configurar el texto del proyecto que el gobierno presentó el pasado mes de agosto. La Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en concordancia con el espíritu de la nueva Constitución, inició un proceso de consulta sobre el tema, mediante audiencias públicas realizadas en las regiones de la patria. Se adelantó un amplio debate en el que tuvieron la oportunidad de participar democráticamente todas las fuerzas vivas del país interesadas en el tema. Numerosos foros fueron realizados a todo lo largo y ancho del país: Barranquilla, Tunja, Ibagué, Neiva, Bogotá, Cartagena, Sincelejo, Fundación, Chiquinquirá, Arauca, Valledupar, Montería, Giradot, Fusagasugá, Medellín, Apartadó y Villavicencio. En todos estos eventos tomaron parte activa los educadores, la Iglesia, las instituciones educativas privadas, los padres de familia, las autoridades locales y departamentales, en fin, la comunidad en general... (Apartes de la Presentación de la Ponencia de Pedro Vicente López Nieto y Gabriel Acosta Bendeck, Representantes Ponentes).

El proceso de consulta, por demás amplio y representativo para el país, logró conjugar intereses, visiones, reacciones, proacciones "en", "desde" y "por" las regiones. Este fue un aspecto relevante, significativo y exitoso que hoy reconocen los actores de la educación del país.

Al respecto, Gustavo Dájer Chadid y Germán Hernández Aguilera (Senadores Ponentes), de manera insistente hacen énfasis y, como tal, lo vuelven a expresar:

El Proyecto de ley a nuestra consideración sigue la ruta de este proceso legislativo después de haber iniciado su recorrido el 15 de junio de 1992 por presentación que hiciera del proyecto Nro. 59 ante la Cámara de Representantes el señor Ministro de Educación de entonces, doctor Carlos Holmes Trujillo. El Proyecto fue ampliamente difundido y debatido. La Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por iniciativa de los Honorables Representantes Gabriel Acosta Bendeck y Pedro Vicente López, queriendo interpretar los intereses y necesidades de la sociedad, organizó ocho Foros Regionales que sirvieran de canal para recoger las impresiones, realidades y prioridades que debían incorporarse e intervenir en el articulado de la ley General de Educación. A la comisión Sexta de la Cámara llegaron además ideas desde toda la geografía nacional que llevaron a introducir algunos cambios al articulado inicialmente presentado. La prensa socializó el debate informando permanentemente a la opinión pública sobre lo que se adelantaba en la Cámara y sobre las reacciones a favor y en contra del Proyecto de Ley. La Iglesia Católica se movilizó en torno a la enseñanza de la religión y otros aspectos relevantes; los colegios privados realizaron foros con los alumnos, docentes y padres de familia para informar y debatir el Proyecto y hacer llegar sus inquietudes a la Cámara de Representantes. Así, el 14 de diciembre de 1992 en Plenaria de la Cámara se aprobó la versión del Proyecto que hoy tenemos en nuestras manos.

Reaparece de nuevo, y como rasgo significativo, la amplia participación en el debate del proyecto de ley y la posición de la Iglesia Católica y sus colegios privados asociados como la Confederación Nacional de Colegios Católicos – CONACED.

La Cámara de Representantes se pronuncia de nuevo:

El esquema organizacional que se propone en el proyecto, aplicado a las áreas pedagógica, administrativa y financiera, está fundamentado en la concepción de la descentralización propia para la prestación del servicio educativo que fue plasmado en la Constitución Política. En este sentido, aducen los ponentes, es necesario detenerse en el análisis de este tema, considerado de suma importancia, no sólo para el desarrollo de este proyecto sino para el esquema que se quiere aplicar hoy en el país: La descentralización lleva implícito el sentido de unidad, aunque las responsabilidades y competencias se repartan entre diversos entes administrativos. El Estado como un todo —Nación y entidades territoriales— es el responsable de la prestación del servicio público educativo, en virtud del principio de concurrencia o de coparticipación que, en forma tan clara como perentoria, establece la Constitución Política en el inciso final del artículo 67. Hablar de autonomía local en materia educativa es, por lo tanto, una distorsión del espíritu constitucional. La autonomía, de que trata el artículo 287 de la Constitución, opera únicamente en lo que atañe a las competencias exclusivas de los municipios, como sería el caso de aquellos servicios públicos domiciliarios que cada ente local presta directamente según el artículo 367 de la Constitución y en las circunstancias allí previstas. Pero esto como se dijo antes no es aplicable en materia educativa. (Acápita de la Gaceta No. 158 de 1992, Cámara de Representantes).

De otra parte, lo estatuido en el inciso 4 del Art. 356 de la Constitución Política debe entenderse lógicamente como un reparto de competencias entre los entes territoriales y no como una consagración a la autonomía local en materia educativa, porque ésta no es compatible con el principio de concurrencia a que se ha hecho mención.

En este sentido se expresan Pedro Vicente López y Gabriel Acosta Bendek:

Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que las decisiones que por ahora se tomen, orientarán el rumbo de la educación, no solo de los años inmediatos, sino en el siglo que ya se avecina con los innumerables desafíos que plantea para nuestra sociedad esta nueva era de la historia nacional. La Ley 39 de 1903, conocida con el nombre de ley orgánica “Reforma Uribe”, última ley de educación expedida por el Congreso de la República abordó de manera general el problema educativo, sobre todo en relación con las funciones del entonces Ministerio de Instrucción Pública, reiteró de manera taxativa la distribución compartida del financiamiento entre la Nación, los departamentos y municipios, la orientación industrial de la primaria y secundaria y la instrucción cívica. El proyecto de ley de educación que hoy nos ocupa, se orienta a regular el servicio educativo y a modernizar sus instituciones, de acuerdo con los avances pedagógicos, científicos y tecnológicos del mundo contemporáneo... (Apartes de la Conclusión de la ponencia presentada).

En los proyectos de ley y en los debates tanto nacionales como en el Congreso de la República, se insistió permanentemente en la necesidad de resignificar una ley de Educación que se pusiera a tono con los tiempos presentes, las exigencias de la modernidad y las estrategias mundiales de modernización, pues ya casi era centenaria la Ley 39 de 1903 (Ley de Instrucción Pública).

Gustavo Dájer y Germán Hernández, ponentes, pronunciaron:



Honorables Senadores:

El país atraviesa en estos finales del siglo una etapa crucial de su historia. Una etapa de dificultades y de oportunidades que es interesante analizar. Por una parte, se enfrenta a un estado de corrupción y de enriquecimiento ilícito, de violencia debida a diversas causas que no es del caso profundizar, de temores y de insolidaridad generada por el egoísmo, el rencor, la envidia y la pérdida de valores, que han deteriorado nuestra imagen social y pública dentro y fuera del país. Por otra parte, vive un proceso de reacondicionamiento a un Estado que busca modernizarse dentro de un proceso de apertura e internacionalización de la economía y con una nueva Constitución que entre otras cosas es rica en materia de educación... Nos preguntarnos entonces: ¿No será mejor llegar a la conclusión de que una de las causas principales que han originado este mar de dificultades para la Nación radica en las fallas de la educación? ¿No será mejor pensar que la educación es el mecanismo más eficaz en la formación para la convivencia, la solidaridad, el comportamiento fraternal y el respecto a los derechos de los demás?... No hay duda de que la educación entendida como un proceso de formación permanente en la vida de las personas, es la más grande empresa que tenemos por delante, y que debe ser la más alta preocupación del Estado. Con este criterio hemos asumido el reto de diseñar, como ponentes, el proyecto de ley, una propuesta normativa que responda al llamado de la sociedad colombiana y a las esperanzas que tiene cifradas en nosotros. (Acápito de texto para Primer Debate, proyecto de Ley 261 de 1993, por medio del cual se expide la ley General de Educación).

Es un texto que pone de manifiesto el reconocimiento de los grandes problemas por los que atraviesa el país, y que hoy circulan por las autopistas de información del planeta; además, se llama la atención por el reconocimiento de los procesos de cambio y transformación que se están dando en nuestro país, con motivo de la estrategia de modernización del Estado, la sociedad y el mercado, generada por la emergencia de modelos económicos y por un mundo signado de lógicas y racionalidades humano-científicas que connotan la sociedad-mundo, en contextos eco-bio-psico-antropo-sociales.

Dichos acontecimientos planetarios llevan a reconocer en la educación, salidas que también hoy privilegian los grandes foros mundiales, y que ya hacen parte de las agendas de los gobiernos, tal es el caso del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, que de manera insistente está orientando las reformas de los sistemas educativos en la Región. Por tanto, las preguntas que se hacen los ponentes sobre estos asuntos, en relación con la urgencia de la educación, sencillamente son manifestaciones de la emergencia de una ley general que armonice y oriente la educación sobre todo en los albores del siglo XXI.

En este contexto, he aquí algunos asuntos pertinentes de la ponencia que es necesario relatar:

El proceso de descentralización que impulsa actualmente el país, en general, al entregar gran parte de la responsabilidad e impartir educación a las mismas comunidades y autoridades locales, convierte al educador en un actor protagónico, que para poder desempeñar su doble papel de pedagogo y planificador-organizador, tiene que establecer vínculos fuertes con su entorno más próximo y tener interlocutores cercanos que estén atentos a apoyar su trabajo; no es difícil entender que la educación como concepto, como vivencia, como proceso y aún como resultado, se revitaliza y evoluciona en la medida en que los diversos actores asociados con ella son comprometidos, asumen responsabilidades y, por lo mismo, participen activamente en los procesos; para que la educación tenga el reconocimiento necesario, se rescata la importancia del

establecimiento educativo como un espacio para hacer realidad las políticas educativas dentro de un marco de autonomía.<sup>93</sup>

Ponencia para Segundo Debate, proyecto de Ley 261 de 1993 (Senado), por medio del cual se expide la ley General de Educación:

Honorables Senadores:

La comisión Sexta del Senado al concluir el primer debate sobre la ley General de Educación, nos encomendó la labor de presentar ante la plenaria el resultado de sus deliberaciones, propósito que cumplimos con especial satisfacción por tratarse de una materia de singular importancia para todos los colombianos y del mayor interés para los integrantes de esta corporación. Esta ley, por su carácter y amplitud, se convertirá en el núcleo aglutinador de un conjunto de normas reguladoras de la educación que le ha correspondido debatir al actual Congreso... Se escuchan insistentemente críticas a la organización y funcionamiento del actual sistema educativo por su menosprecio a la formación en valores y por la inexistencia de reales oportunidades para que los educandos sean forjadores de su propio conocimiento intelectual... De lo expuesto se deduce, honorables Senadores, la importancia y oportunidad de la iniciativa legislativa que nos ocupa, que pretenda proponer alternativas de solución a la problemática educativa y que imprima una nueva dinámica al proceso educativo de los colombianos. (Gustavo Dájer Chadid y Germán Hernández Aguilera, Santafé de Bogotá, noviembre 16 de 1993).

De nuevo está ampliamente reconocido que los procesos de descentralización administrativa de la educación en el país eran esfuerzos aislados, generados por multiplicidad de normas que buscaban que la educación se fuera poniendo a tono con los procesos de modernización política, administrativa y económico-financiera del Estado y la sociedad. Se requería entonces una ley, cuyo carácter y amplitud se convertiría, como lo reconocen los ponentes del texto referido, en el núcleo aglutinador de un conjunto de normas reguladoras de la educación que le ha correspondido debatir al actual Congreso.<sup>94</sup>

En nuestro país (Mejía, 2004) la Constitución de 1991 creaba unas exigencias sobre la educación que demandaban su reorganización; tres artículos constitucionales incentivan la necesidad de una nueva ley General de Educación: los Art. 67, 69 y 70, y plantean la educación como un derecho y como un servicio público, y le dan al Estado su inspección y vigilancia. Los artículos 300, 301 y 366 (Mejía, 2004) se refieren a los aspectos administrativos y financieros de la educación, y les otorga a las Asambleas Departamentales la facultad para dictar las ordenanzas que regulen la actividad educativa, con la posibilidad de delegar responsabilidades y acciones en los Concejos Municipales, estableciendo rentas destinadas a la educación, y fijando la necesidad de que el Estado solucione las necesidades insatisfechas en este campo.

## **Síntesis de trámites y debates dados en el Congreso de la República de Colombia. Expedición de la ley General de Educación (Ver Anexo 5)**

Papel de FECODE en los albores y expedición de la Ley 115 de 1994:

Consecuente con sus propias iniciativas animadas desde agosto de 1991, FECODE se

<sup>93</sup> Autonomía institucional para diseñar y ejecutar su propio proyecto educativo institucional, el currículo y el plan de estudios con participación activa de la comunidad y del gobierno escolar.

<sup>94</sup> Casos, a modo de ilustración, los encontramos por ejemplo en la historia de la legislación educativa en Colombia, desde la Conquista hasta que se expide la Ley 39 de 1903 y su Decreto reglamentario de 1904 (1ª Ley Orgánica de la Educación), pasando, entre otras esferas, por las normadas en la Ley 12 de 1934 (Escala Nacional), la Ley 97 de 1945 (Valoraciones del Escalafón Docente), el Decreto 2242 de 1951, la Ley 20 de 1960 (modificadores del escalafón docente), las reformas de la educación primaria y normalista en 1963, la Ley 43 de 1975 (nacionalización de la educación). De otro lado, recientemente las normas de descentralización de la educación, generadas hasta 1990, muestran de alguna manera que el sistema educativo colombiano estuvo muy disperso y como tal requería armonizarse.

lanzó a la tortuosa aventura de sacar adelante una ley General de Educación en el Congreso, previamente concertada con el gobierno, puesto que hacía casi 90 años, desde 1903, que el Congreso no legislaba en forma comprensiva la educación.

En el país el magisterio nunca se había atrevido a presentar una propuesta de reforma educativa, y en tal sentido, FECODE comprendió que era el momento de poner en ejecución esa aspiración de reformar la educación colombiana, plasmada por el Movimiento Pedagógico, diez años atrás, dado que la nueva Carta Política entregaba al poder legislativo la función de regular la educación. La Constitución de 1991 y el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Gaviria "La Revolución Pacífica", en especial desde las decisiones de política del "Plan de Apertura Educativa", se avivaron en el país, y se dio un debate con la expectativa de crear la anhelada ley General de Educación.

FECODE y el Movimiento Pedagógico retomaron la bandera de Santander, Santiago Pérez y López Pumarejo de defender la educación pública, como una educación financiada por el Estado, con una dirección estatal, gratuita y con una cobertura completa de la población. Por eso planteó en el proyecto de ley unos principios fundamentales tendientes a salvaguardarla.

Un grupo de parlamentarios y personajes influyentes de la educación privada también tomaron en sus manos la teoría neoliberal de la privatización de la educación, y en la Comisión Sexta de la Cámara se hicieron todos los esfuerzos para quitarle piso legal a la educación pública. No se trató solamente de defender el derecho de los particulares a fundar instituciones educativas, sino de reemplazar en la ley la educación pública por la educación privada. En contra de la misma Constitución intentaron darle mayor entidad a la educación privada, y trataron de todas las formas posibles eliminar cualquier asomo de regulación sobre la educación privada.<sup>95</sup>

En la elaboración y negociación del proyecto, la defensa de la educación pública estaba iluminada por la teoría de lo "público", que dentro del servicio educativo asimilaba la educación privada a la educación pública.

Al respecto, FECODE vuelve y se pronuncia:

*La Iglesia Católica movilizaba a sus fieles en manifestaciones callejeras para incluir la enseñanza de la religión en las instituciones educativas del estado y defender la educación privada, una vez fue presentado el proyecto a la Cámara de Representantes. Queda por delante el debate del Senado en donde la Iglesia Católica y la educación privada se han unido con Planeación Nacional para defender la política neoliberal de privatización de la educación.*

El embate de la tendencia de la municipalización (modalidad de descentralización) contra el proyecto comenzó en enero de 1992, liderado por el entonces subdirector de Planeación Juan Luis Londoño,<sup>96</sup> quien había sido el autor del Plan de Apertura Educativa y el inspirador del Plan de desarrollo "La Revolución Pacífica", en el cual la espina dorsal de la política del Gobierno Gaviria la constituye una educación privatizada y municipalizada: Concepción municipalizadora del Banco Mundial.

A pesar de que el Ministro de Educación Carlos Holmes Trujillo defendió consistentemente la tesis de que la Constitución de 1991 no municipalizaba la educación, y de que no se podía confundir descentralización con municipalización (tesis que dio paso a la concertación del proyecto con el Gobierno – sosteniéndola como la posición oficial, el DPN, ya

<sup>95</sup> Comentan pensadores y académicos de la UCM, en el texto referido, que "el representante Jaime Arias Ramírez, ex ministro de educación, llegó a proponer que toda la educación debería establecer una cooperativa de educación y abandonar la educación pública y que el Estado lo que debería hacer en lugar de invertir en un sistema de educación pública era subvencionar, subsidiar y financiar la privada". Un planteamiento de esta naturaleza implicaba el establecimiento en Colombia del sistema chileno de subsidio a la educación privada que generalizó Pinochet.

<sup>96</sup> En su momento era subdirector del Departamento Nacional de Planeación, DNP, organismo dependiente de la Presidencia de la República, y encargado de formular la política en materia de la planeación nacional.

en el debate de la Comisión Sexta de la Cámara, envió una carta contra el proyecto, la cual desafiaba abiertamente el planteamiento que había sostenido el ministro Carlos Holmes Trujillo, y que además, se movió como un fantasma por los pasillos del Congreso socavando entre los parlamentarios el acuerdo entre el Ministro y FECODE.

El DPN pretendió que toda la educación fuera municipalizada. El situado fiscal debía ir directamente a la tesorería de los municipios para que ellos lo manejaran autónomamente y les pagaran a los maestros. Cada municipio debía establecer un régimen salarial y prestacional propio.

Aunque se llegó a un acuerdo tripartito entre el Ministro de Educación, Planeación y FECODE sobre este articulado para adecuar el proyecto de distribución de competencias y recursos —el renombrado proyecto de Ley 1230 del Senado— a los parámetros del proyecto de educación concertado, Planeación Nacional incumplió su compromiso, manipuló los acuerdos con FECODE para obtener la firma del Ministro e incluyó todos estos puntos municipalizadores en el proyecto que presentó al Senado.

Se promulgó, entonces, la ley General de Educación (Ley 115 de 1994), en perspectiva de la iniciativa presentada ante el Congreso Nacional, por los entonces Ministros de Educación Dr. Carlos Holmes Trujillo y Maruja Pachón de Villamizar, ambos de filiación liberal:<sup>97</sup>

He aquí algunos rasgos significativos:

Ley que consideró la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y sus deberes” (Art. 1º).

En lo relacionado con la dirección, administración, inspección y vigilancia, la Ley 115 de 1994 (Título VII), en concordancia con la Ley 60 de 1993,<sup>98</sup> determinó las competencias en educación.<sup>99</sup>

Mediante el Decreto 1860 de 1994 se reglamentó parcialmente la Ley mencionada en los aspectos pedagógicos y administrativos, iluminados por el concepto de educación. Así mismo, la ley señaló las normas generales para regular el servicio público de la educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, la familia y la sociedad.

Los aspectos pedagógicos y administrativos se fundamentan en los principios de la Constitución Política, sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y en su carácter de servicio público.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Anterior a la Ley 115 de 1994, el país contaba con la Ley Orgánica de Instrucción Pública No. 39 de 1903 (Reforma Uribe) y el Decreto Reglamentario No. 491 de 1904, Gobierno del Dr. José Manuel Marroquín. Durante las nueve décadas siguientes, la legislación educativa fue dispersa: Ley de 1948 (Reorganización del MEN, Dr. Mariano Ospina Pérez); Decreto 1637 de 1960 (Reorganización del Sistema Educativo, Dr. Alberto Lleras Camargo); Decreto 3157 de 1968 (Reorganización del MEN, Creación de nuevos institutos y organismos del sector educativo, Decreto de Transformación Educativa, Creación de los Fondos Educativos Regionales, Dr. Carlos Lleras Restrepo); Decreto-Ley 088 de 1976 (Reorganización del MEN, Reestructuración de los niveles educativos colombianos, Creación de los Centros experimentales Piloto, Dr. Alfonso López Michelsen); Ley 24 de 1988 (Reestructuración del MEN, Creación de la Secretaría Pedagógica, Adecuación de la Organización Educativa para fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización); Ley 29 de 1989 (Aclara aspectos de la Ley 24 de 1988 y asigna a los alcaldes la administración del personal docente y administrativo a cargo de la Nación). Estos hallazgos fueron encontrados por mí y publicados en mi obra “Organización del Sistema Educativo Colombiano en una Administración Descentralizada”, 1990.

<sup>98</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

<sup>99</sup> Las competencias de la Nación: el Congreso dictará las normas generales y señalará los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social; la Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales. El MEN asumirá funciones de política y planeación, inspección y vigilancia, administración y normativas (Art. 146). Las competencias de las entidades territoriales: las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales y Concejos Municipales regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 de 1993. Las secretarías departamentales, distritales y municipales de educación, o los organismos que hagan sus veces, ejercerán dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales, de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, la formulación de políticas, el diseño de planes, programas y proyectos, y la dirección, control, evaluación e inspección del servicio educativo (Art. 150 y 151).

<sup>100</sup> El Art. 67 de la Constitución Política define y desarrolla la organización de la educación formal de los niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, la educación no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y personas que requieran rehabilitación social.

La inspección y vigilancia de la educación, si bien es un asunto de responsabilidad directa del Presidente de la República, se podrá delegar al Ministro de Educación Nacional, a los Gobernadores y Alcaldes.

La Ley 115 de 1994 creó también las Juntas y Foros Educativos,<sup>101</sup> no sólo como estrategia para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria ordenados en la Constitución Nacional de 1991 y reglamentados mediante la Ley 134 de 1994,<sup>102</sup> sino también como estrategia de organización del sistema educativo nacional, departamental y municipal.

En relación con los establecimientos educativos, la Ley 115 de 1994 determinó:

- “Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo” (Art. 138).
- El esquema del sistema educativo, definido por la Ley 115 de 1994 (Vergara & Simpson, 2002), según el cual la institución educativa es la unidad de gestión de la organización, con autonomía sólo en los aspectos curriculares.

Se estableció el Gobierno Escolar<sup>103</sup> como mecanismo para asegurar la participación de la comunidad educativa en la dirección, desarrollo, control y evaluación de los procesos educativos, a través del Proyecto Educativo Institucional.

En este punto, podría pensarse en la existencia de una contradicción con la Ley 60 de 1993 —que se refiere a la gestión educativa territorial—, al definir competencias y recursos a las entidades territoriales, mientras que no menciona la institución educativa. En este sentido, existe un vacío que podría superarse mediante la reglamentación del Art. 138 de la Ley 115, cuyo texto reza: “El Ministerio definirá los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección que debe reunir el establecimiento educativo para la prestación del servicio y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del niño”.

Una comparación de los objetivos planteados en la reforma de descentralización<sup>104</sup> con sus respectivos mecanismos y las dificultades de los mismos para alcanzar tales objetivos (sin entrar aún en el análisis de datos) muestran que el diseño actual de la descentralización tiene dificultades para promover la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio, puesto que los mecanismos para lograrlo no son los adecuados o son insuficientes. En cuanto a la equidad en la asignación de recursos, el sistema carece de suficiente solidez para desarrollarla y consolidarla. En lo relacionado con el fortalecimiento de la democracia y el control social, la evaluación queda pendiente, pues no hay información, aunque pareciera que la ampliación de la participación no ha aumentado su efectividad por lo menos para mejorar los resultados.

En tal sentido las competencias entre los niveles territoriales se duplican (Sarmiento & Vargas, 1997). En el modelo vigente, la toma de decisiones en las distintas áreas se duplica entre departamentos y municipios, con el inconveniente adicional de que esas decisiones obedecen al criterio de cada gobernante y no necesariamente a las necesidades.

<sup>101</sup>Reglamentados por el Decreto 1581 del 22 de julio de 1994. “Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento de las Juntas y Foros de Educación y se establece el régimen de inhabilidades e incompatibilidades”.

<sup>102</sup>Ley 134 de 1994. “Por medio del cual se reconocen mecanismos de participación: iniciativa popular, legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el voto programático, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, la consulta popular, el referendo, el plebiscito, las Juntas Administradoras Locales”.

<sup>103</sup>Conformado por: Consejo Directivo, Consejo Académico y Rector. En estos órganos de Gobierno tienen representaciones los miembros de la comunidad educativa: directivos, docentes, estudiantes, padres de familia, egresados, representantes de la sociedad o del sector industrial, y egresados.

<sup>104</sup>En 1997 Sarmiento y Vargas (1997) publican el estudio “Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia”, el cual es retomado por Vergara y Simpson (2002) en el asunto que se está desarrollando.

El fruto de este galimatías administrativo-legal de mejorar los resultados del servicio, es que las transferencias nacionales hacia los departamentos pagan la mayor parte del personal docente pero lo distribuyen con una notoria inequidad: mientras más pobre sea el municipio, menos docentes le asigna el departamento y una más inequitativa entre municipios, sin que estos últimos hayan tomado, al parecer, conciencia de su derecho a exigirle al departamento una mayor equidad (Sarmiento & Vargas, 1997).

La rendición de cuentas en una situación así se diluye, porque se mantiene la problemática que surge por una asignación de competencias por insumos; es decir, hay responsabilidad para pagar docentes, comprar material o construir infraestructura, pero no hay incentivos que hagan responsables a las autoridades por la prestación del servicio educativo, su cobertura y calidad (Sarmiento & Vargas, 1997).<sup>105</sup>

Podría inferirse que cuatro grandes asuntos en la vida nacional connotan la descentralización administrativa de la educación durante el período de Gobierno 1990-1994, cuando era Presidente César Gaviria Trujillo: la Asamblea Nacional Constituyente, la Constitución de 1991, la Ley 60 de 1993 (Competencias y Recursos) y la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación).

De acuerdo con la metodología OCDE (Vergara & Simpson, 2002), esta fase se caracterizó porque las decisiones se comparten en los distintos niveles, con mayor o menor énfasis, y se observa dispersión en las mismas. Acerca del personal, aunque las determinaciones se encuentran en el departamento, sin embargo, el municipio puede tener su planta de personal con recursos de las participaciones municipales.

En cuanto con el presupuesto de gastos, esta operación se concentra primordialmente en el nivel municipal, aunque, como sucede de hecho con algunos municipios, al haber destinado las participaciones municipales para la vinculación de docentes, se ha dejado desprotegida la posibilidad de realizar inversión en otros aspectos como la infraestructura, su mantenimiento, los textos y las dotaciones pedagógicas.

Las decisiones sobre organización curricular, en cambio, pasan a ser enteramente responsabilidad de la institución educativa. Así mismo, la aplicación de la planeación institucional se fortalece con la obligatoriedad del PEI, que en todo caso sólo tiene autonomía para tomar decisiones sobre lo curricular.

#### **4.2 Plano 2. El salto social<sup>106</sup>**

Le correspondió liderar el Plan "El Salto Social" al Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano. El Plan buscó consolidar la profunda transformación que venía experimentando el país, y garantizar que su resultado final fuera una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada en un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible.

Formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por lo tanto más práctico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano. (Presentación Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social").

El Salto Educativo es la estrategia de la consolidación de la nueva Colombia.

<sup>105</sup>Estas conclusiones surgen de la revisión de la evolución histórica de las normas, en especial de las centradas en la manera como se asignan recursos y el diseño institucional.

<sup>106</sup>Rasgo característico del Plan Nacional de Desarrollo, período 1994-1998, Presidente Ernesto Samper Pizano, Liberal.

#### 4.2.1 El Buen Gobierno, Eje de Descentralización

El Buen Gobierno fue uno de los desafíos más connotados. Al respecto dice el Plan: Colombia atraviesa una de las etapas más dinámicas de su historia en la modernización de sus instituciones y de su vida política. Con la Constitución de 1991 se ampliaron e innovaron las formas tradicionales de gobernar y hacer política. La descentralización, la participación ciudadana y la evaluación de la gestión pública son los elementos más importantes de esta dinámica.

Con la descentralización, el poder político y administrativo del Estado está cada vez más cerca de la población. Mediante la participación ciudadana la gente puede ayudar directamente en la solución de los problemas que ellos conocen más que nadie. A través de un sólido sistema de evaluación de la gestión pública, tanto la sociedad civil como el Gobierno pueden aprender a mejorar sistemáticamente sus papeles en el desarrollo del país.

La descentralización enfrenta en la actualidad una etapa de transición rápida y compleja. La afluencia de competencias y recursos hacia las entidades territoriales obliga a concentrar los esfuerzos en el desarrollo institucional, para lograr que este nuevo diseño se traduzca en mayores beneficios para la gente.

El Buen Gobierno orientará sus esfuerzos a impulsar el desarrollo institucional y crear el Ministerio del Interior; además, al ordenamiento territorial, el fortalecimiento fiscal, la participación de la sociedad civil y la gestión pública eficiente.

#### 4.2.2 El Salto Educativo, Emergencia de Desarrollo del Sector

El Salto Educativo es el Plan para el sector educativo colombiano que hace parte de la estrategia general de desarrollo del Gobierno del Presidente Samper Pizano. Según el MEN, dicho Plan coloca la educación como eje del desarrollo del país, con lo cual se espera superar en poco tiempo y en forma integral una de las más preocupantes debilidades: la precaria formación de nuestro recurso humano.

“La empresa de sacar este Plan adelante no será fácil —dijo el Ministro de Educación Nacional—<sup>107</sup> por la poca capacidad de gestión que hoy evidencian muchas de nuestras entidades territoriales, las mismas que en virtud de la descentralización tienen ahora a su cargo el manejo de tan compleja pero tan importante tarea. Apoyarlas en este empeño deberá ser tarea de todos: gobernantes y gobernados”.

El también Ministro de Educación Nacional Jaime Niño Díez justificó el “Salto Social” y lo consideró necesario, dado el gran viraje de la tendencia del Estado a valorar la “educación” y el “conocimiento” en el desarrollo de las naciones. Por tanto, “los nuevos sistemas educativos —continúa diciendo el señor Ministro de Educación Nacional— deberán permitir que el conocimiento se genere y se expanda fácilmente, haciendo del aprendizaje y no de la enseñanza, la esencia de la educación”.

Para ello será indispensable que el estudiante sea el centro de atención de la política educativa, y que la institución educativa se convierta en el centro de la actividad administrativa y organizacional.

En consecuencia, el nuevo modelo de organización educativa es la institución escolar, como centro de organización administrativa, ya que se considera la célula fundamental del sistema y, por tanto, deberá contar con autonomía y capacidad de operación necesarias para su funcionamiento óptimo.

<sup>107</sup>Ministro Arturo Sarabia Better, perteneciente al Partido Liberal Colombiano.

Para el logro de esta nueva organización educativa, el Plan puso en marcha los siguientes programas: “Implantación de la institución escolar básica”, “Implantación de la organización educativa municipal”, “Implantación de la organización educativa departamental” y “Organización del MEN”.

Algunas concreciones de las políticas y estrategias consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” fueron, entre otras:

- 1) Elaboración y consolidación del Plan Decenal de Educación 1996-2005.<sup>108</sup> Desde comienzos de 1995 se iniciaron los trabajos del Plan Decenal de Educación (asunto que les correspondió liderar a las entonces Ministras de Educación Nacional Dra. María Emma Mejía, 1996, y Sra. Olga Duque de Ospina, 1996).

Dicho Plan está fundamentado en la concepción de una planeación participativa, en la cual la comunidad educativa, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios, las autoridades locales y regionales, la sociedad civil y la población en general, de un lado, y el Estado, del otro, conciertan las políticas y metas de desarrollo educativo para los próximos 10 años, haciendo así un tránsito histórico de políticas educativas de un Gobierno a políticas estables y duraderas del Estado.<sup>109</sup>

- 2) Reestructuración del MEN.<sup>110</sup> El sector público administrativo de la educación nacional está constituido por el MEN y sus organismos adscritos y vinculados.<sup>111</sup> Con esta decisión se pretendió adquirir mayor capacidad institucional para liderar los procesos de cambio organizacional y de gestión descentralizada del sistema educativo en los contextos nacional y territorial.
- 3) El Proyecto Educativo Institucional – PEI como instrumento de participación. Esta estrategia<sup>112</sup> ha significado en cada una de las escuelas y colegios, y en cada una de las comunidades educativas, una movilización orientada a identificar y construir su propio proyecto escolar, así como un esfuerzo colectivo de estudio, análisis y definiciones, que trascienda cada vez el conjunto de las 50.000 instituciones de educación del país, con un gran dinamismo de eventos académicos y pronunciamientos.
- 4) La consolidación del Gobierno Escolar. Fue un despertar progresivo de una conciencia ciudadana en los estudiantes y docentes en torno a la paz, la democracia y los derechos humanos, como resultado de la definitiva incorporación de estos temas a lo largo de todo el currículo, y de la promoción de una cultura democrática en las escuelas y colegios con el establecimiento del Gobierno Escolar y sus instituciones representativas de padres de familia, educadores y estudiantes.

<sup>108</sup> Designio de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). Una de sus razones fundamentales es la de elevar la educación a la categoría de política de Estado, liberándola de los estrechos márgenes de un período de gobierno.

<sup>109</sup> Estos trabajos iniciales concluyeron en febrero de 1996 con la adopción del Plan Decenal de Educación y continuaron luego con el establecimiento en el MEN y en los Departamentos y Distritos de la Gerencia del Plan, como organismo encargado de coordinar la movilización por la educación y el desarrollo programático del Plan Decenal. Fue en el año de 1997 cuando se consolidó el Plan Decenal de Educación, gracias al conjunto de acciones que el MEN realizó para lograr que la sociedad civil, la comunidad educativa y las autoridades se apropiaran del mismo. Entre estas acciones se destacan los Foros Educativos que se efectuaron en los municipios, distritos y departamentos, que constituyeron espacios de participación de la comunidad en el debate de los problemas de la educación y en la definición de estrategias y acciones para resolverlos. Para facilitar un espacio permanente de participación a la sociedad civil y a las entidades del sector público en las deliberaciones sobre los desarrollos y elaboraciones del Plan, se conformó el Seminario Permanente.

<sup>110</sup> Decreto No. 1953 de 1994, por el cual se reestructura el MEN y se dictan otras disposiciones. La norma que antecede a la reestructuración del MEN es la Ley 29 de 1989, que modificó parcialmente su estructura.

<sup>111</sup> Son entidades adscritas y vinculadas al MEN los establecimientos públicos que cumplen funciones de apoyo a la educación: ICFES, ICETEX, universidades, entre otros. En esta nueva reestructuración se reconvirtió la dependencia del Viceministerio en dos: Viceministerio de Educación Básica y Viceministerio de la Juventud; asimismo, se creó la Secretaría Técnica, con el fin de orientar y promover el desarrollo administrativo de las entidades territoriales para la administración educativa.

<sup>112</sup> Dentro de esta dinámica se realizó el Encuentro Nacional de Coordinadores Regionales PEI, para evaluar acciones y concertar la programación año a año. Además, se prestó apoyo a las secretarías de educación para inscribir los PEI.



- 5) Democratización de las estructuras de poder. El MEN intensificó su labor orientada a democratizar las estructuras de poder en los establecimientos educativos y a la construcción de relaciones de convivencia, respeto y pluralidad, todo lo cual se ha ido consolidando a través de la formación y conformación de Gobiernos Escolares, de Personeros estudiantiles y Manuales de Convivencia.

Los procesos de aprendizaje significativo se han consolidado; dan énfasis a habilidades, actitudes y valores básicos y fundamentales; sensibilizan a los maestros para que transformen su acción educativa; insertan las instituciones a sus comunidades locales; y adaptan sus planes de estudio a sus requerimientos, necesidades y aspiraciones, sin perder de vista la necesidad de construir ciencia y tecnología para el desarrollo del país.<sup>113</sup>

- 6) Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa. Los trabajos para el diseño de este Programa se iniciaron durante 1996, año en el cual se produjeron los documentos Perfil I y Perfil II del Proyecto. No obstante, a mediados de 1997 el BID y el DPN formularon observaciones relacionadas con la necesidad de precisar el contenido del programa, con base en las políticas de reforma del sector. Este Programa incentivó a las instituciones educativas a impulsar significativos procesos de mejoramiento, ajustes, selección de estrategias y modelos gerenciales, que privilegiaban la calidad en la gestión.<sup>114</sup>
- 7) Consolidación de la descentralización educativa. En el Plan de Desarrollo "El Salto Social" se hizo explícito el compromiso de introducir modificaciones conceptuales, procedimentales e institucionales en las actividades del Estado, para crear una nueva visión de la gestión pública especialmente dirigida al cumplimiento de sus objetivos sociales.

Una vez iniciado el gobierno del Presidente Samper se reformó el MEN con el propósito de hacer efectiva la descentralización del sector ordenada por la Constitución de 1991, la Ley 60 de 1993, los decretos reglamentarios 2886 de 1994 y 1060 de 1995, y la Ley 115 de 1994, también con sus decretos reglamentarios.

La descentralización de la educación se inició brindando asesoría del nivel central a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de desarrollar y fortalecer su capacidad de gestión institucional para la ejecución de políticas, planes y programas educativos mediante la realización de visitas a las diferentes entidades territoriales, seminarios, talleres, producción de materiales y guías de trabajo.

El proceso de certificación en los departamentos y distritos para obtener la dirección del servicio educativo y el manejo autónomo del situado fiscal se inició durante el año de 1995 con

<sup>113</sup>Con este propósito se realizaron en 1997 las siguientes actividades: seguimiento e interventoría a la experiencia sobre democracia en la escuela en Boyacá, Bogotá y Cesar (12 experiencias); trabajo conjunto con la Registraduría en la presentación de un proyecto a la UNESCO sobre Democracia Participativa y Pedagogía Electoral, de Cundinamarca; creación de un Comité Consultor Nacional para la elaboración de ítems de habilidades, conocimientos, actitudes, acciones y conceptos. En 1998 se realizó en el marco del Segundo Foro Educativo Nacional el Encuentro Nacional de Personeros Estudiantiles, en el cual más de mil participantes de todo el país presentaron al Ministro de Educación sus observaciones y propuestas en torno a su labor y las necesidades de la Educación Nacional.

<sup>114</sup>A raíz de ello el MEN trabajó conjuntamente con el DNP en la elaboración y tramitación, ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, del documento 2952, mediante el cual se fijaron el marco conceptual, los objetivos y la estrategia de ejecución de éste, tanto en su concepción y dimensionamiento como en la estrategia operativa prevista para poner en marcha experiencias demostrativas y de modalidad de crédito de innovación y aprendizaje. El Programa pretendió inducir procesos de reforma del sector educativo centrados en el tema de la gestión. Por su carácter, el Programa reviste especial trascendencia para Colombia, pues da respuesta a los diagnósticos contenidos en el Salto Educativo y en estudios adelantados por distintos especialistas. En particular, responde claramente las cuatro estrategias de "El Salto Social" y varias del Plan Decenal, en especial las del Fortalecimiento de la Institución Educativa y el Mejoramiento de la Gestión Educativa. En estas circunstancias, el Programa tiene un carácter estratégico para concretar el nuevo rol que debe cumplir el MEN en el contexto de la descentralización, por los temas que aborda como el diseño del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, Sistema Nacional de Información, nuevo sistema de asignación de recursos, consolidación del modelo de descentralización educativa en el nivel local con énfasis en la institución educativa, incorporación de medios de comunicación y nuevas tecnologías, así como por la estrategia adoptada de validar los modelos de gestión que garanticen el logro de los objetivos de equidad, eficiencia y calidad, de tal forma que se desarrollen los instrumentos efectivos para la transición hacia tales reformas.

la certificación de nueve departamentos y tres distritos; en 1996 se certificaron siete departamentos y en el año de 1997 se certificaron 16 departamentos y un distrito. Lo anterior significó el traspaso de 221.785 docentes y directivos docentes, 22.813 administrativos, 67 establecimientos educativos nacionales en 242 municipios, y de recursos por \$1.709.715.000 para prestación de servicios y \$288.523.000 más para aportes patronales.

La descentralización de 35 entidades territoriales se perfeccionó con la entrega formal de los recursos financieros, humanos y físicos mediante la suscripción de un acta de entrega que compromete las voluntades de la Nación y cada uno de los departamentos y distritos. De dicha acta hacen parte integral los actos administrativos de incorporación de las plantas de cargos, plantas de personal, situado fiscal, así como las actas de entrega de bienes muebles e inmuebles.

Con la metodología Radar<sup>115</sup> se registró el significado y las diferentes facetas de algo que, aunque intenta ser sencillo, resulta bastante complejo en la práctica. Incluso la meta en el corto plazo es que este instrumento pueda servir para apoyar las funciones que deben cumplir los departamentos en el seguimiento de sus municipios, y de éstos frente a los establecimientos educativos, con el propósito de consolidar el sistema educativo descentralizado de acuerdo con el alcance de su competencia.<sup>116</sup>

En síntesis, en el período de Gobierno 1994-1998, del Presidente Samper, la descentralización administrativa de la educación se profundizó, en cuanto a estrategias de fortalecimiento de procesos administrativos, pedagógicos y económico-financieros en los contextos territorial e institucional. Cabe destacar el Plan de Decenal de Educación como hito histórico, que dio pista para pensar en Colombia, políticas públicas de Estado, y no de Gobierno solamente.

En términos generales, la descentralización (UNESCO - IIEP, 2004a) encabeza el programa de reforma en muchos países. Gobiernos y organismos la consideran una medida indispensable para ofrecer una educación de calidad; sin embargo, poco se sabe acerca de su implementación e impacto real en las escuelas y en el ámbito local.<sup>117</sup>

Si bien las políticas de descentralización están estrechamente vinculadas con el contexto nacional específico, obedecen en un alto grado (UNESCO - IIEP, 2008) a la voluntad política del Estado y gobierno central de delegar, desconcentrar, devolver o privatizar la gestión educativa; en el caso particular de lo que viene ocurriendo en diferentes países: España, con las Comunidades Autónomas (Puelles, 1994); Descartalización en América Latina (Rondinelli, 1984 citada en Hevia, 1994); Chile, con la regionalización (Hevia, 1996); políticas para la modernización del Estado en América Latina (Casassus, 1994a); en Colombia, desconcentración y delegación (Cardona, 2002), preferiblemente, a través de los establecimientos públicos descentralizados nacionales o las estructuras administrativas de las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas).

Se infiere que para algunas decisiones, posiciones y contribuciones de gobiernos, políticos, estudiosos, teóricos, investigadores o especialistas, la descentralización administrativa en todos los casos se basa en razones principales, tales como: a) aumentar la eficacia de la educación para

<sup>115</sup> Es un producto de un trabajo conjunto realizado por los profesionales del MEN y el DNP, a través de la Misión Social, quienes se propusieron contribuir de manera participativa con las mismas entidades territoriales un instrumento que sirviera para efectuar el seguimiento del proceso descentralizador realizado entre 1993 y 1997 con los 32 departamentos y los cuatro distritos, cuatro años en los cuales se han logrado avances en la construcción participativa de una metodología cuyo objetivo principal es medir la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Lideró esta experiencia el Ministro de Educación Nacional Dr. Jaime Niño Díez.

<sup>116</sup> Acápíte de la Presentación hecha por el Señor Ministro de Educación Nacional Dr. Jaime Niño Díez en el documento: "Radar, apoyo a la gestión descentralizada del sector educativo", Metodología, Informe Final, Lineamientos de Política, Seguimiento a Municipios, MEN, Secretaría Técnica, Dirección de apoyo a la administración educativa, Santafé de Bogotá, julio de 1998.

<sup>117</sup> UNESCO - INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN, IIEP. Carta Informativa, vol. XXII, No. 4, octubre - diciembre de 2004.

hacerla más pertinente con el fin de satisfacer las necesidades locales; b) ser un medio para promover democráticamente la participación popular al empoderar a las autoridades locales; c) mejorar la provisión del servicio al hacer hincapié en la rendición de cuentas.

### 4.3 Plano 3. Cambio para construir la paz<sup>118</sup>

Correspondió el liderazgo al Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, de la Alianza por el Cambio. El centro del mandato fue la "Construcción de la Paz". Este Plan fue el método propuesto para lograr el compromiso no sólo del Gobierno, sino también de toda la población colombiana para trabajar en la construcción de una sociedad propicia para la paz, y por esta razón "Construir la Paz desde la Educación" fue el reto que impuso el nuevo país.

La primera estrategia esbozada fue la de adecuar las instituciones políticas y de Gobierno, para consolidar la democracia, recuperar la gobernabilidad y permitir que la sociedad orientara su acción hacia los propósitos comunes de paz y desarrollo. Un elemento fundamental de este proceso fue la profundización de la descentralización, en sus dos dimensiones: la participación ciudadana y la reorganización de un Estado viable.

Al respecto, pronunció el Presidente Pastrana (Presentación del Plan Nacional de Desarrollo: "Cambio para Construir la Paz", 1998-2002):

La descentralización es igualmente, frente a un gobierno central abrumado de responsabilidades y sin mayores recursos para llevarlas a cabo, la forma de modernizar el Estado, dándole mayor importancia a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de los asuntos de la sociedad. El Cambio para Construir la Paz, es un primer intento por hacer realidad en el país, el principio de la planeación participativa. El desarrollo socioeconómico, es en buena medida, función de la calidad de la democracia, para el cambio, para construir la paz, fortalecer la democracia participativa. Aquí estará centrada en alto grado, la estrategia central, en la tarea del gobierno y la sociedad de llevar a Colombia por una senda de prosperidad, equidad y paz. Esto se logra, si el país cuenta con un proceso político estable y de amplia representación y con unas instituciones sólidas y eficientes. De ahí que fue muy importante, la búsqueda por la mayor eficiencia de la administración pública, y la profundización de la descentralización.

En cuanto a la Administración Pública, era necesario privilegiarla, porque sus problemas marcaban claramente una falta de racionalidad en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios, incumplimiento de sus funciones, insatisfacción de las necesidades de la población, inadecuado uso de los recursos públicos, creciente déficit fiscal, altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos y carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Estos factores venían propiciando una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordenaba conservar la Constitución de 1991.

La reforma de la Administración Pública fue entonces una política de Gobierno, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación, orientada por los criterios de: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; adecuada y eficiente prestación de servicios, y cumplimiento de funciones.

<sup>118</sup>Rasgo caracterizador del Plan Nacional de Desarrollo, período 1998-2002, Presidente Andrés Pastrana Arango, Conservador.

### 4.3.1 Las Instituciones desde “abajo”, asunto prioritario para lograr el Cambio

Las Instituciones desde “abajo”, concretizadas en las “alianzas estratégicas”, se constituirían en un asunto prioritario para el logro de los objetivos del Cambio para Construir la Paz. Si bien las alianzas (Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002) pueden ser de diverso tipo y propósito, una variedad de ellas será particularmente estimulada en varias de las políticas sectoriales a través de proyectos productivos participativos.

Este propósito de política de Gobierno alimentó en alto grado el llamado Plan Colombia,<sup>119</sup> que posibilitó el desarrollo de cultivos permanentes, promovidos por el Gobierno a través de incentivos de capitalización en el campo o reforma agraria, y apoyados por inversiones públicas en infraestructura, servicios y desarrollo social.

La participación comunitaria fue una de las estrategias de Gobierno que mayor fuerza fue cogiendo. La participación de las comunidades a todo nivel era entonces la base para la búsqueda de la convivencia y la construcción de la Paz. Así mismo, se determinó que el municipio, como unidad básica para desatar potenciales de desarrollo social y económico, era el escenario fundamental para iniciar el proceso de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

La participación comunitaria sería la base para la recuperación de la vida municipal, a fin de avanzar en la construcción, desde la base, de una nación pluriétnica y multicultural para promover la igualdad de los derechos y de trato entre hombres y mujeres.

La participación de la sociedad civil era un mecanismo e instancia de participación directa definido por la Constitución y la Ley, para el ejercicio del control social no sólo de la sociedad, sino también de los gobernantes; por ello, era necesario profundizarla para hacer más viable la descentralización.

El gobernante la justificó, dada la existencia de un sinnúmero de obstáculos para el desarrollo de una cultura política de participación efectiva de la comunidad en los asuntos públicos. A estos obstáculos se les suma la ausencia de incentivos concretos para las prácticas democráticas diferentes al voto. Esto ha llevado a que las comunidades tengan un perfil relativamente bajo en el señalamiento de sus prioridades, en la prestación de los servicios y en el seguimiento y evaluación del desempeño de sus gobernantes, lo que constituye una dificultad para la consolidación del control social. La sociedad tenía un compromiso fundamental: la reconstitución del tejido social, dado que hasta el momento el modelo de desarrollo social en el país no era viable.

Ahora bien, las “Instituciones desde abajo” y el ordenamiento territorial fueron otros dos de los objetivos centrales de la estrategia de profundización para la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial y en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, pues consideraban los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Al respecto se dice en el Plan Nacional para Construir la Paz:

Un Estado moderno como el que propone la Constitución debe comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro, incorporando sólo a efectos de la lógica económica. El ordenamiento territorial, no

<sup>119</sup>Estrategia económica que genera empleo; estrategia fiscal y financiera que adopta medidas severas de austeridad; estrategia de paz que apunta a los acuerdos de paz negociados con la guerrilla; estrategia para la defensa nacional y para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la policía; estrategia judicial y de derechos humanos; estrategia antinarcóticos; estrategia de desarrollo alternativo; estrategia de participación social; estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación; estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad; acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga: Las Diez Estrategias del Plan Colombia.

es una simple partición del territorio nacional, sino una estructura de relaciones complejas en la cual las partes interactúan entre sí y con el todo que es la Nación.

Era entonces importante avanzar en la construcción de un sistema regional basado no solamente en la definición de territorios, sino además en la articulación de las dinámicas sociales, políticas, culturales y poblacionales, entre otras, orientadas a lograr los objetivos de paz, convivencia y crecimiento sostenido con cohesión.

Sumado al propósito de avanzar hacia la construcción de un sistema regional, era necesario revisar las políticas y los procesos de "Transferencias", ordenados en la Constitución y en la Ley 60 de 1993, pues los analistas lo consideraban complejo para cumplir los objetivos descentralizadores con un mismo instrumento, y que, por el contrario, se podrían estar sacrificando unos intereses regionales / locales por el énfasis dado a alguno de ellos.

#### **4.3.2 La Educación, asunto prioritario para Construir la Paz**

Según el Plan Nacional de desarrollo 1998-2002, lo que requiere el país es un gran cambio: un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Para lograrlo, además de dar prioridad a la cobertura en educación y salud, era necesario pensar nuevas políticas y estrategias de modernización de la administración educativa, tanto sectorial como institucionalmente, con la finalidad de buscar el mejoramiento de su eficacia, aumentar el control social, asumir compromisos, rendir cuentas de su cumplimiento y buscar que nuevos agentes intervengan en la prestación de los servicios.

Eran evidentes las limitaciones normativas en competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector, caracterizadas por: profusión y complejidad de las normas, dispersión de responsabilidades entre los niveles de gobierno, y vacíos y superposiciones entre diferentes entidades que generan inconsistencias en la asignación de funciones.

El sector se caracterizaba (Sarmiento & Vargas, 1997) por la dispersión de competencias y la forma como se diluían las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Nadie es responsable, en ningún nivel geográfico, de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial, y esto genera vacíos o superposiciones conflictivas entre los diferentes niveles.

La capacidad del MEN para orientar, evaluar y planificar el sistema educativo también fue cuestionada, a pesar de la existencia de instrumentos científicos y modernos. Para cumplir sus funciones, se han encontrado los tradicionales problemas de inestabilidad de los equipos técnicos en todos los niveles territoriales.

#### **4.3.3 Emergencia de la Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones**

Otro factor fundamental que configuró la descentralización propiamente dicha, fue la expedición de la Ley 715 de 2001, denominada: "Ley General de Participaciones".

Al respecto, véanse algunas comprensiones e interpretaciones derivadas de los debates dados en el Congreso de la República de Colombia, explicitados en las Gacetas de dicho Congreso:<sup>120</sup>

Víctor Renán Barco, Augusto García y otros ponentes de las Comisiones Constitucionales Tercera de Senado y Cámara, pronunciaron:

<sup>120</sup>Trabajo realizado por Silvio Cardona González en el Archivo del Congreso de la República, Bogotá, 2004-2006.

Honorables Congresistas:

El proyecto de ley, sobre el cual rendimos ponencia, fue puesto a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional. Este proyecto permite avanzar hacia un nuevo esquema de descentralización y hacia una mejor organización de los servicios de educación, salud y los servicios a cargo de los municipios, con el fin de mejorar la equidad, la eficiencia del gasto y la calidad de los mismos. Este nuevo esquema, en la medida que permitirá una mejor distribución de responsabilidades con sus respectivos recursos, posibilitará a las entidades territoriales la consolidación de su autonomía administrativa. Es importante advertir que el proyecto que se pone a consideración es de la mayor importancia tanto por su contenido, como por la necesidad de disponer de normas legales que desarrollen el acto legislativo 001 de 2001. Sin la aprobación de éste no se contará con los instrumentos legales para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones en el año 2001, con su grave perjuicio para las entidades territoriales y toda la ciudadanía en la medida que se impedirá la prestación de los servicios públicos de educación y salud. (Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara 23 de noviembre de 2001).

Desde que se inicia el oleaje de la descentralización administrativa y económico-financiera en el país, específicamente con la Ley 12 de 1986 (Impuestos Valor Agregado, IVA), el tema de las "participaciones" siempre ha estado vigente. La participación económico-financiera es un derecho de la Nación y de las entidades territoriales en el recaudo de dicho impuesto, dado que la "participación" afecta la gestión pública local, y desde luego, la educación como sector de inversión social.<sup>121</sup>

La discusión nacional sobre la "participación" en las finanzas públicas se ha movilizado en torno a ciertos sectores sociales: los pobres, o de inversión: servicios públicos, educación, salud, vivienda, cultura, entre otros. Esto ha desembocado siempre en el tema de la "focalización", buscando, desde luego, las necesidades básicas insatisfechas para orientar la inversión pública municipal a satisfacerlas (Maslow habla de necesidades jerárquicas primarias, secundarias y terciarias, y de sus respectivos satisfactores).

La Constitución de 1991, en su Art. 356, ordena que se fijen los servicios a cargo de la Nación y las entidades territoriales; además, determina el situado fiscal, fortalece el Impuesto al Valor Agregado y demás transferencias, y aduce que la ley establecerá los plazos para la cesión de recursos y el traslado de obligaciones; y en su Art. 357 expresa lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación.

La Ley 60 de 1993, en lo relacionado con las "participaciones", creó una nueva escala de distribución de recursos para los años 1994, 1995 y 1996, y asignó el 60% a la educación. Además, apareció el concepto de "calidad". Por su parte, el Acto Legislativo 1 de 1993 hizo remiendos a la Constitución de 1991, y en su Art. 356, el Acto Legislativo 1 de 1995 aclaró el Art. 357 de la Constitución en lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación y la participación de los municipios según la categoría (2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª).

El Acto Legislativo 1 de 2001, Art. 356, fortalece de nuevo la figura de la "participación" a través del Sistema General de Participaciones, y por ello establece el concepto de distribución para alcanzar la "equidad". La pelea, entonces, ha sido por la "aceleración" o "desaceleración" del comportamiento de la economía.

<sup>121</sup>La importancia de la "participación" afecta la gestión pública local y de ahí la trascendencia de: a) la institucionalidad, para el fortalecimiento de la gobernabilidad local; b) la ética, por la transparencia para el desarrollo local; c) lo social, por la participación, compromiso y resultados comunes; d) lo económico, por la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos; y e) la democracia, por el liderazgo en valores, espíritu cívico y responsabilidad ciudadana.

Se genera la Ley 715 de 2001. He aquí algunos asuntos explícitos del debate dado en el Congreso de la República de Colombia, explicitados en las Gacetas de dicho Congreso y que son interesantes de destacar, a modo de miradas, comprensiones e interpretaciones, sobre todo, por el valor de la conversación con actores claves y parlamentarios de nuestro país.

La estrategia de descentralización en Colombia se soporta sobre la base de una transferencia efectiva de recursos, responsabilidades y poder político del Gobierno nacional a las entidades territoriales. Dicha estrategia se expresa concretamente en los Art. 356 y 357 de la Constitución Política, y en una serie de leyes y normas sectoriales que desarrollaron los postulados constitucionales, sobre la base de que "Colombia es una república unitaria descentralizada y con autonomía territorial".

El desarrollo legal vigente en la actualidad creó duplicidad de competencias, y generó las mismas funciones para diferentes actores en distintos o iguales niveles de Gobierno. Así, en las entidades territoriales e instituciones se presentaron confusiones que en ocasiones generaron no sólo el incumplimiento de responsabilidades, sino también la pérdida del interés ciudadano por exigir la rendición de cuentas. En este espacio, la Nación perdió además la posibilidad de verificar el uso eficiente de los recursos y de ejercer el control respectivo. Finalmente, y como consecuencia lógica de lo anterior, la calidad de los servicios empeoró notoriamente.

Por otra parte, la actual distribución de competencias, al no guardar relación con la heterogeneidad territorial, la dinámica sectorial y las necesidades reales, ocasionó distorsiones en la asignación de recursos.

La Ley 60 de 1993 distribuye, en primer lugar, los recursos entre entidades territoriales, y después entre sectores sociales con sus respectivos porcentajes. Esto afectó directamente la autonomía local, generó inequidad territorial y sectorial, y ocasionó que las diferencias en la provisión de los servicios públicos se profundizaran en lugar de nivelarse.

Como resultado de este proceso, hoy las entidades territoriales se encuentran endeudadas, las instituciones nacionales y territoriales no tienen claridad en cuanto a sus funciones, hay poca participación ciudadana en la toma de decisiones y se ha perdido eficiencia y calidad en la prestación de servicios.

Emerge, en consecuencia, la necesidad de la reforma, dado que con el Acto Legislativo 01 de 2001 desaparecen los conceptos de situado fiscal y de participación en los ingresos corrientes de la Nación.

El texto puesto a consideración de las Comisiones del Congreso de la República es fruto de un amplio proceso de concertación, tanto con los sectores sociales como entre los ponentes. A pesar de existir consenso entre los ponentes sobre la mayoría del articulado, algunas de las disposiciones propuestas no cuentan con el apoyo de algunos ponentes o del Gobierno, y por esa razón, es necesario señalar, con el fin de facilitar el debate del proyecto, aquellos puntos sobre los cuales existen opiniones divididas: unidad de materia, distribución entre sectores, logro educativo y plantas docentes.

Los ponentes Víctor Renán Barco, Jaime Dussán y Luis Guillermo Vélez (2001) expresan:

Honorables Congresistas:

... En el tema de la educación es importante destacar la defensa de lo público, defendiendo la capacidad del Estado para prestar los servicios públicos esenciales, protegidos de manera especial por el artículo 366 de la Carta Política. Esta posición se refleja de forma especial en el artículo 27 del proyecto que en su contenido reproduce el artículo 8 de la actual Ley 60 de 1993, endureciendo aún más las condiciones exigidas para la prestación del servicio público por los particulares, introduciendo la figura de la certificación de las instituciones privadas que quieran beneficiarse del recurso público... (Acápites de

Ponencia para Segundo Debate al proyecto de Ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara: Bogotá, 2001).

La defensa de lo público también fue un asunto de meritorio reconocimiento en los debates del Congreso, que fueron animados por grupos de presión y actores estratégicos muy importantes en la educación del país.

Los interrogantes sobre lo que debe ser lo público están en el corazón de las reflexiones actuales sobre la administración de la educación. Lo público es entendido como lo que es de todos y para todos, y la responsabilidad de reconocimiento y obligación en alto grado recae en el Estado, aunque también se avanza en la discusión hacia lo público no estatal. De una u otra forma, lo público es el asunto que beneficia a los ciudadanos, y con lo que se busca, además, satisfacer necesidades de la comunidad en general.

En dicho contexto se generan asuntos estratégicos y argumentos, mediante el debate en el Congreso. Estos asuntos estratégicos son, entre otros: el Proyecto que presenta la unidad de materia; la eliminación de la asistencia técnica y administrativa de la Nación a las entidades territoriales, mediante convenios y contratación con entidades privadas; la no procedencia de la personería jurídica para las instituciones educativas y centros educativos; la defensa de lo público, la mayoría de los ponentes en su conjunto manifestaron la convicción de que era necesario fortalecer las instituciones públicas, para garantizar la prestación de los servicios públicos más esenciales a la población, y por esa razón un grupo de ponentes defendió la necesidad de reiterar en lo fundamental el contenido del Art. 8 de la Ley 60 de 1993; las tipologías que se apliquen a las entidades territoriales, creadas por la Constitución, las cuales tendrán en cuenta las especiales condiciones para prestar el servicio educativo, incluyendo la dispersión poblacional; la certificación de los municipios con menos de 100.000 habitantes, la cual es realizada por los diferentes departamentos, previo diligenciamiento de los requisitos; y la pérdida de esta certificación cuando los municipios no acrediten la capacidad para administrar la educación.

Estos asuntos estratégicos y otros argumentos ponen de manifiesto que por decisión del Presidente de la Comisión Tercera del Senado de la República, correspondió la responsabilidad de presentar ante la plenaria de la Corporación, la ponencia al proyecto de ley mediante el cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los Art. 151, 288, 347, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.<sup>122</sup> Se promulga, además, la ley General de Participaciones.

En conclusión, el MEN<sup>123</sup> aduce que posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo 01 y de la Ley 715 de 2001, se subsana la duplicidad de funciones entre jurisdicciones<sup>124</sup> y se distribuyen los recursos entre departamentos y municipios con criterios de equidad y complementariedad. En la nueva ley se establece que las sumas transferidas para prestar el servicio educativo se distribuirán conforme a la asignación por alumno, según las tipologías definidas para cada entidad territorial. Con lo anterior —continúa diciendo el

<sup>122</sup>El Proyecto de ley sobre el cual se rindió ponencia fue puesto a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional, desde finales del mes de octubre de 2000, y contiene una propuesta de reglamentación de los artículos referidos; recientemente estos artículos fueron modificados por el Acto Legislativo 01 de 2001. De hecho se expide la Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones, la cual tiene grandes incidencias en el sistema educativo colombiano, en materia de competencias y recursos, y que en su defecto, derogó la Ley 60 de 1993 y otras normas que le eran contrarias.

<sup>123</sup>Al respecto véase Cartilla Guía 9: "Certificación Municipios Menores de Cien Mil Habitantes", publicación del MEN, que recoge y divulga el conjunto de políticas educativas nacionales en contexto del Plan Nacional de Desarrollo, Sector Educativo: "La Revolución Educativa. Colombia Aprende", Presidente Álvaro Uribe.

<sup>124</sup>Para una mayor aproximación ver: "Exposición de motivos al proyecto de ley por el cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".



MEN— la Ley 715 de 2001 se constituye en una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reforma del sector educativo, ya que en efecto redefine la estructura de asignación de recursos del sector, pasando de un esquema de reconocimiento de costos a uno que premia los resultados, los cuales serán determinados a partir de la gestión educativa territorial en términos de cobertura y calidad.

#### 4.3.4 Estructura administrativa descentralizada de la Educación

En Colombia, la estructura administrativa descentralizada de la educación tiene que ver con la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, que a su vez está integrada por Organismos y Entidades.<sup>125</sup>

En virtud de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar actividades estatales y particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. Al respecto se citarán algunos artículos de dicha ley:

El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. (Art. 45).

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás organismos están adscritos o vinculados, y cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señale la ley, las ordenanzas o los Acuerdos según el caso.

Las asambleas departamentales, los concejos distritales y los concejos municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley. (Art. 39).

Los organismos y entidades descentralizados participarán en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, bajo la orientación de los ministerios y departamentos administrativos respectivos. (Art. 46).

Con el objeto de modificar, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios y departamentos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se

<sup>125</sup>Del sector central: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejos Superiores de la Administración, Ministerios y Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. Del sector descentralizado por servicios: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, Superintendencias y Unidades Administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas, sociedades de economía mixta y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. La Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la administración. Así mismo, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias constituyen el sector central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, conforman el sector descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

dictarán por el Presidente de la República (...) con sujeción a los principios y reglas generales. (Art. 54, Ley 489).<sup>126</sup>

Ahora bien, la estructura y organización del sistema educativo colombiano está anclada en la estructura y organización de la administración pública, de modo que en el contexto nacional el sector público administrativo de la educación está sujeto al MEN y los establecimientos públicos adscritos y vinculados.

En términos de la Ley 115 de 1994:

Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23, y 365 de la Constitución Política.

La Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos, en los términos que señalen la Constitución Política, la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994 y las demás que expida el Congreso Nacional. (Art. 146).

Durante el período 1990-2002, el MEN en Colombia sufrió dos reformas, lideradas por el Presidente Ernesto Samper Pizano: Decreto No. 1953 de 1994,<sup>127</sup> y el Presidente Andrés Pastrana Arango. La primera reforma se realizó de acuerdo con el Decreto 1050 de 1968 (Estructura y Organización de la Administración Pública, en virtud de las funciones que le corresponde ejercer a todo Ministerio), la Ley 30 de 1992 (Educación Superior), la Ley 60 de 1993 (Distribución de Competencias y Recursos, denominada Ley de Descentralización) y la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). La segunda, en virtud del Decreto 1413 de 2001 (Reorganización Administrativa del MEN), para atender los requerimientos de la Ley 489 de 1998 (Estructura y Organización de la Administración Pública).

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, el MEN es el organismo de la Rama Ejecutiva del Poder Público que, con la asesoría y apoyo de las entidades adscritas, formula políticas, lineamientos y directrices del sector educativo, que atiendan las necesidades actuales y futuras del país; este organismo, además, apoya de manera integral los procesos de participación, regulación, descentralización, construcción y fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional, y decide, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, políticas de financiación para hacer realidad el criterio que asume la educación como condición necesaria para conseguir el desarrollo y la paz.

Para llevar a cabo los propósitos estratégicos de la descentralización administrativa de la educación, se redefinió en la nueva estructura del MEN la Dirección de Apoyo a la Gestión

<sup>126</sup> Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública en particular, y evitar la duplicidad de funciones. Como regla general, la estructura de cada entidad será concentrada; excepcionalmente y sólo para atender funciones nacionales en el ámbito territorial, la estructura de la entidad podrá ser desconcentrada: la estructura deberá ordenarse de conformidad con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública. Las estructuras orgánicas serán flexibles y tomarán en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean una división de los grupos de funciones que les corresponde ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto, se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requieran el funcionamiento de cada entidad y organismo. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre la actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas que les permitan su ejercicio sin duplicidad ni conflictos. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas, pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo.

<sup>127</sup> Por el cual se reestructura el MEN y se dictan otras disposiciones.

Educativa Territorial,<sup>128</sup> cuya misión no sólo es brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para mejorar la administración y organización de los servicios educativos estatales, sino también monitorear la aplicación de los recursos transferidos por la Nación y promover la puesta en marcha de sistemas eficaces, eficientes y equitativos de gestión Ley 489 de 1998.

### **La administración departamental y distrital, secretarías de educación departamentales o distritales de educación, juntas de educación, foros educativos**

Las secretarías departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán en su territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las funciones [de dirección, organización, coordinación, control y evaluación de la educación]. (Art. 151, Ley 115 de 1994).

Las juntas departamentales y distritales de educación participarán en la administración departamental o distrital de la educación; además, se crearán foros educativos regionales, los cuales están reglamentados por el Decreto 1581 de 1994.

### **La administración municipal de la educación, mediante las secretarías de educación municipales o los núcleos educativos**

Las secretarías de educación en los municipios ejercerán las funciones necesarias para dar cumplimiento a las competencias atribuidas por la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994, y las que le delegue el respectivo departamento.

Administrar la Educación a nivel municipal es organizar, ejecutar, vigilar, y evaluar el servicio educativo, nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo, orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994, el estatuto Docente y la Ley 60 de 1993, en su Art. 153.

En armonía con la estructura administrativa de la educación, funcionarán las juntas educativas municipales y los foros educativos municipales.

De manera reciente el sector de la educación, tanto del nivel nacional como de sus entidades territoriales, fue afectado en su estructura administrativa por la Ley 715 de 2001,<sup>129</sup> denominada: Sistema General de Participaciones. Este sistema está conformado así: participación con destinación específica para la educación y la salud, y una participación de propósito general para agua potable y saneamiento básico.

Además, dicho sistema hizo explícitos los ordenamientos competenciales respecto al sector educativo. Según el Art. 15 de la referida ley,

Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades: a) pago del personal docente y

<sup>128</sup> Esta redefinición tiene antecedentes en el Decreto 1953 de 1994, artículo 18.

<sup>129</sup> Derogó las siguientes normas: Ley 60 de 1993, artículos 82, 102, 103, tercer inciso y parágrafo primero del artículo, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d del numeral 1) del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994, los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979.

administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; b) construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; c) provisión de la canasta educativa; y d) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Se infiere, así sea de manera intuitiva, que el sector educativo colombiano en la última década se ha visto invadido por una explosión de normas, que de una u otra manera lo han puesto en una situación de inestabilidad en cuanto algunos estudiosos de la epistemología de la administración pública dicen que el “nominalismo jurídico (exceso) ha sido un obstáculo epistemológico, para alcanzar su estatuto de cientificidad, conjuntamente con la seducción al empirismo y el parasitismo ideológico”.<sup>130</sup>

#### 4.3.5 Descentralización y autonomía en la institución educativa

Se percibe en todo el mundo (García, 2006), con más o menos vehemencia, un movimiento tendiente a cuestionar el grado de desarrollo al que han llegado los sistemas educativos actuales. Su magnitud los hace, en primer término, ineficaces y costosos para los magros resultados que consiguen, además de sofocantes para las culturas por ellos acogidas, para las pequeñas comunidades y aun para las personas.

No es extraño que en estas circunstancias se plantee en algunos países, sobre todo en aquellos democráticos donde existe un alto intervencionismo estatal, una tendencia inversa que tiende a respetar las particularidades sociales y culturales, y que parte del principio de que la igualdad supone proporcionar a cada contexto aquello que necesita.

La autonomía institucional también ha sido abordada por el sistema educativo, y progresivamente aumenta la capacidad de decisión de los centros educativos. Más allá del reconocimiento expreso que de ella hace la ley, la existencia de los consejos escolares, la elección de cargos directivos, la delimitación de planteamientos institucionales (Proyecto Educativo, Proyecto Curricular, Plan Anual), la progresiva autonomía económica (uso de fuentes de financiación diferentes a las de los presupuestos del Estado, elaboración, realización y justificación del gasto encomendados al Consejo escolar) y la posibilidad de incidir en el calendario y los horarios escolares justifican ampliamente esa afirmación, en relación con los niveles no universitarios.<sup>131</sup>

En cuanto a la autonomía escolar (García, 2006), parece existir en la mayoría de los países una tendencia hacia la delegación de un mayor número de responsabilidades y tareas de gestión a las escuelas, lo que en algunos casos se conoce como dirección basada en la escuela o gestión local de la escuela. En concreto, la mayoría de sistemas educativos han introducido en estos últimos años, en mayor o menor grado, medidas destinadas a incrementar la autonomía de decisión para las escuelas. Un ejemplo es la Comunidad Flamenca de Bélgica, donde existe una autonomía creciente en cuanto a los gastos, ayudas y participación de los padres.

<sup>130</sup>El tema se puede profundizar en Lalumiere (1998).

<sup>131</sup>El Ministerio de Educación y Cultura de España expresa que el progresivo aumento de la autonomía para adoptar decisiones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes suele considerarse un factor importante para mejorar la calidad del sistema educativo. Una mayor capacidad de decisión del conjunto de la comunidad educativa, de los equipos directivos y del conjunto de los profesores permite aproximar más el centro a su entorno, facilita adaptar la oferta educativa a las demandas específicas de los alumnos, favorece la atención a la diversidad de ellos, e impulsa a asumir de forma más responsable, el funcionamiento del propio centro a todos los que participan en el mismo. De hecho, la autonomía de los centros es la que posibilita que se elaboren proyectos educativos y curriculares propios, de acuerdo con las características de los centros, y a partir de los criterios comunes establecidos.

Como tendencia paralela al incremento de la autonomía de las escuelas (García, 2006), se señala el incremento de la participación de la comunidad educativa en su gobierno. La mayoría de los países tienen órganos de gobierno escolares en los que están representados distintos sectores de la comunidad educativa. La figura más típica es el “órgano de gobierno colegiado”, introducido a comienzos de los años 80, de modo que las reformas realizadas en esta década han consistido, sobre todo, en reforzar paulatinamente sus poderes. Dentro de esta tendencia común se puede hablar, hasta cierto punto, de similitudes entre los países en cuanto a los sectores representados en los consejos de centro.<sup>132</sup>

En Colombia, con el Plan de Desarrollo Nacional “El Salto Social, 1994-1998”, se hizo explícito el nuevo modelo de organización educativa centrado en la institución escolar como eje de organización administrativa descentralizada, ya que ésta se considera la célula fundamental del sistema, y por tanto, debería contar con autonomía y capacidad de operación necesarias para su funcionamiento óptimo. Para el logro de esta nueva organización educativa, el Plan “El Salto Social” puso en marcha los siguientes programas: Implantación de la institución escolar básica; Implantación de la organización educativa municipal; Implantación de la organización educativa departamental; Organización del MEN. He aquí algunas concreciones de políticas y estrategias al respecto:

### **El Proyecto Educativo Institucional, PEI, como instrumento de participación**

Esta estrategia ha significado en cada una de las escuelas y colegios, en cada una de las comunidades educativas, una movilización orientada a identificar y construir su propio proyecto escolar, y un esfuerzo colectivo de estudio, análisis y definiciones que trascienda cada vez el conjunto de las 50.000 instituciones de educación del país, en un gran dinamismo de eventos académicos y pronunciamientos.

### **La consolidación del Gobierno Escolar**

Fue un despertar progresivo de una conciencia ciudadana en los estudiantes y docentes en torno a la paz, la democracia y los derechos humanos, como resultado no sólo de la definitiva incorporación de estos temas a lo largo de todo el currículo, sino también de la promoción de una cultura democrática en las escuelas y colegios con el establecimiento del Gobierno Escolar y sus instituciones representativas de padres de familia, educadores y estudiantes.

Según el informe “Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia”, los principales desarrollos posteriores a la Ley 115 de 1994 fueron: el Nuevo Colegio (Colegio Completo), los Centros Escolares Autónomos y el Control Comunitario.<sup>133</sup> Para ello, véanse las siguientes manifestaciones políticas:

<sup>132</sup>En síntesis, la profesora Clementina García Crespo hace una brillante disertación sobre democratización de la escuela en la Unión Europea, y que el presente libro enmarca como ámbito que posibilita la descentralización administrativa de la educación. Se refiere a las políticas de democratización: políticas de acceso y permanencia en los centros educativos, modelo de escuela secundaria, gestión democrática de la escuela, niveles de participación, presencia y participación de los padres en las instituciones educativas, dirección de los centros escolares y su incidencia en la democratización.

<sup>133</sup>Otros desarrollos fueron los siguientes: establecimiento de pruebas nacionales de calidad (Pruebas Saber) y generalización del subsidio a la demanda y reordenamiento presupuestal (intento de cambio de las transferencias del situado fiscal), los cuales fueron gestados en la Constitución de 1991 (Ley 60 de 1993) con el fin de que las regiones aportaran más y fortalecieran los sistemas educativos locales. Además, surgieron proyectos de educación inicial, traslado de la educación media a los municipios, planes de racionalización de la planta docente, procesos de capacitación masiva obligatoria (para reducir el tiempo de vacaciones de los docentes) y un nuevo estatuto docente que despedagogiza la función docente, como lo dice el profesor Marco Raúl Mejía.

- La institución educativa se debe convertir en eje de la gestión descentralizada del sistema (Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002).
- La institución educativa debe tener una autonomía real que mejore su gestión y le permita, además, tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones.
- La institución educativa como centro escolar autónomo (Mejía, 2004) debe responder por la eficiencia y efectividad de su gestión, para lo cual debe existir una “bolsa única de recursos” (BUR) que será manejada para el pago de docentes, inversión, funcionamiento y déficit, situaciones que deben ser resueltas por cada uno de los centros educativos, que responden no sólo por los niveles de calidad requeridos, sino también por las condiciones de acceso y permanencia de los alumnos.
- Promoción de una nueva organización escolar: “El nuevo colegio/colegio completo”, a partir de instituciones ya existentes. Esta organización podrá tener diversas modalidades institucionales y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas y se abrirá la posibilidad de fusión entre privadas y públicas. Se buscará también la fusión de establecimientos de primaria y secundaria en zonas urbanas, mientras que en zonas rurales se propenderá por la integración institucional de los pocos planteles de secundaria y de primaria. El “nuevo colegio/colegio completo” (Mejía, 2004) cubrirá toda la educación básica y será contratada con varias ONG o instituciones privadas, lo que permitiría cesar la vinculación laboral permanente de los docentes, ya que son contratados por los contratantes de la gestión y el pago se haría con capitación.
- Implantación de un programa de asistencia técnica horizontal entre rectores e instituciones educativas públicas o privadas exitosas, para crear núcleos educativos que acompañen el mejoramiento de la gestión de otras instituciones, a fin de lograr un intercambio que apunte a la excelencia en la gestión; se graduará a los departamentos y municipios que se destaquen en el logro de resultados de gestión y eficiencia.
- Inclusión del control comunitario. Las comunidades (Mejía, 2004) deben estar incluidas en los procesos educativos y hacer parte de los procesos de evaluación, incidiendo sobre la promoción y la permanencia de ellos en sus cargos.

Para llevar a cabo este Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 de manera sostenible es necesaria una reorganización recursiva del sector, que incluya procesos formales, no formales e informales, y que equilibre la autonomía y la cohesión en toda la estructura del sistema. La regulación incluye no sólo la formulación de políticas y la planeación adecuada para adoptar los requerimientos del aquí y del ahora con el afuera y el mañana, sino además su control, monitoreo y coordinación, para posibilitar una coordinación eficiente de todo el sistema. El MEN, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, son los responsables de revisar el ordenamiento institucional del sector, con el fin de avanzar en una especialización que permita a la Nación y a las entidades territoriales cumplir eficazmente con sus funciones de política, regulación, vigilancia y ejecución.

Se le dará prioridad a la modernización del MEN, especialmente en cuanto al desarrollo de los sistemas de información y de evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales, de creación de mecanismos y regulación de todo el sistema, de monitoreo y evaluación de las transferencias territoriales, y de ejecución de las políticas y programas nacionales. Igualmente, se fortalecerá la capacidad de asistencia técnica de los departamentos y distritos, en particular, de las regiones con menor desarrollo institucional.

# CAPÍTULO V



## RESIGNIFICACIONES/FUNDACIONES/VISIBILIZACIONES

*Las comprensiones que está exigiendo el mundo contemporáneo a la administración de la educación, suscitan cruce de lógicas y racionalidades para abordar objetos de conocimiento, en el doble movimiento de los cuestionamientos inteligentes.*

Silvio Cardona

### 5.1 ¿Por qué descentralización administrativa de la educación en Colombia?

Esta es una pregunta amplia y compleja, que deriva múltiples preguntas para ser abordadas por intereses académicos. Las preguntas que suelen aún plantearse son aquellas que indagan por las dimensiones conceptual/teórica, histórico/política y técnico/burocrática del término descentralización. De otro lado, las cuestiones adquieren mayor complejidad cuando se ahonda en el debate, toda vez que las preguntas apuntan al origen, a propósitos fundamentales, a motivaciones y finalidades. Con el fin de abrirle espacio a la discusión, se pueden ver estas dimensiones.

#### 5.1.1 Dimensión conceptual/teórica

La descentralización educativa (Cardona, 1998a) se puede desenvolver como foco de desarrollo teórico y práctico dentro del sistema educativo, comprendido éste, para fines académicos, como la red de entramados de relaciones de poder, símbolos y signos que se comunican permanentemente para resolver la tensión "Estado-sociedad civil-comunidad educativa", con el fin de decidir de manera autónoma el curso de acción de su propio desarrollo. De acuerdo con esto, se puede concebir la descentralización educativa en dos categorías de análisis que se desarrollan desde diferentes lógicas, racionalidades y perspectivas: como alternativa de gestión administrativa y como política pública.

Una distinción preliminar hace notar que la descentralización trasciende las fronteras de la desconcentración. Pues esta última es una forma de organización del sistema administrativo en la que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades no autónomas, regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrada en su poder la toma de decisiones.

Se trata entonces de una diferenciación significativa, toda vez que, a menudo, las nociones de descentralización y desconcentración aparecen tan estrechamente unidas, que incluso resulta difícil caracterizar de modo inequívoco si el modelo de organización estatal adoptado en determinadas circunstancias responde a lo que estrictamente debe entenderse como "descentralización"; o si se trata, más bien, de un esquema organizativo centralizado con un alto nivel de desconcentración, o de un esquema que presenta ciertas tendencias hacia la descentralización.

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como en públicas, con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos.

Se ha identificado que los países han explorado diferentes formas de descentralización: descentralización espacial, descentralización hacia el mercado, descentralización política y descentralización administrativa. En su forma más abstracta, la descentralización

administrativa (REPÚBLICA DE COLOMBIA – DNP: 1999) tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones.

Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: primero, los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos; segundo, la descentralización mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones que se deben desarrollar; tercero, estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; finalmente, hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones.

Ventajas generales aplican también en el caso del Estado, porque determinadas funciones pueden ser prestadas con mayor eficiencia por los administraciones territoriales —municipios o departamentos—. De hecho, prácticamente todos los Estados tienen más de un nivel de gobierno, atendiendo a la naturaleza de los servicios que prestan.

La descentralización como proceso de redefinición de las relaciones políticas y sociales (De Mattos, 1990) es adoptada en estructuras estatales diversas con objetivos incluso contradictorios. Por si fuera poco, la descentralización hace parte de la intencionalidad política de un abanico de agentes que incluye, además del Estado, los movimientos sociales de más claro perfil anti-estatista.

La descentralización administrativa de la educación como objeto de estudio se ha alimentado de escuelas de pensamiento filosófico. Desde el funcionalismo se nota en la descentralización la influencia de la analogía organicista en sus diferentes postulados, los cuales llevan a tomar la cultura como si fuera una especie de “organismo”, cuyas partes no están sólo relacionadas, sino que, al mismo tiempo, contribuyen a su conservación, estabilidad y supervivencia.

Como la descentralización implica una reformulación sustantiva del Estado tradicional, todavía hoy han de abordarse cuestiones sustantivas como: ¿cuál sería la racionalidad de este Estado requerido por una sociedad en la que existe una amplia gama de población marginada de los progresos de la modernidad de la sociedad civil?, ¿cuáles deberían ser los propósitos y las responsabilidades de este Estado para asegurarse que la población, en su conjunto, pueda usufructuar de los desarrollos de la sociedad moderna? En consecuencia, la transformación del Estado no abarca sólo su lógica economicista, sino también su configuración en al menos dos planos: en el político y en institucional administrativo.

Todos estos asuntos, cambios y tendencias ponen en tela de juicio la capacidad del Estado, tal como se tiene concebido en estos momentos, para funcionar adecuadamente. El Estado, que depende de una pesada burocracia para su funcionamiento, que se preocupa por regularlo y controlarlo todo, con estructuras de mando rígidas, verticales y jerarquizadas, es la antítesis de lo que se necesita en el mundo actual.

### 5.1.2 Dimensión histórico/política

Colombia durante 105 años, bajo la orientación del tipo de Estado que se dio en la Constitución de 1886, fue sometido a reformas parciales en varias ocasiones. En la Constitución de 1991 se declara la inmensa aspiración para llegar a ser un Estado Social de Derecho; sin embargo, no por consignar que Colombia lo es, se vuelve realidad automáticamente.

La descentralización del sector educativo se originó paralelamente con los movimientos sociales que buscaban dar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Dicho proceso, al igual que el de la descentralización política, ha tenido dos etapas: la municipalista (periodo 1968-1990) y, con posterioridad a la Constitución de 1991, la departamentalista (periodo 1991-2002).

Desde mediados de la década de los 80 se ha venido construyendo en el país un modelo de descentralización y ordenamiento territorial orientado a promover el desarrollo económico y social, y a mejorar la distribución de sus beneficios entre la población. Con este propósito, el modelo se ha enfocado a garantizar la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia, eficacia y equidad, así como a fortalecer la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El proceso de descentralización administrativa de la educación se consolida bajo la estrategia de la "Certificación". Cabe resaltar la enorme responsabilidad y capacidad institucional de doble vía: en primer lugar, del departamento, en el sentido de poner al servicio del ente local su experiencia en el manejo del sector, interacción que le permitirá identificar debilidades y ser una oportunidad para tomar correctivos, y en segundo término, del municipio, porque le demandará, dadas las implicaciones del cambio en su gestión, alcanzar un nivel gerencial que en términos técnicos, administrativos y financieros le permita asumir adecuadamente la administración del servicio educativo.

El tema de la descentralización se debate en tensiones de legitimidad, prueba de ello son las permanentes búsquedas por una organización política y administrativa que logre comprender, explicar, interpretar y transformar los signos de los tiempos, que se concretizan en los diferentes momentos que connotan la evolución de la sociedad, el avance del conocimiento, el desarrollo científico-tecnológico y el rol que al Estado le corresponde asumir, como expresión de legitimidad del poder de la sociedad y de los desafíos del mercado.

Por lo tanto, la descentralización en general, y la descentralización administrativa de la educación en particular, son asuntos globales, derivados de la matriz epistémica que está transformando el mundo y las organizaciones: conocimiento, información y comunicación. En dicha matriz la educación y el conocimiento se constituyen en ejes productivos.

Al sistema educativo colombiano le asiste un reto: aplicar con éxito las estrategias de reforma de las políticas educativas, sin subestimar la gestión de las obligaciones a corto plazo, ni descuidar la necesidad de adaptarse a los sistemas existentes. Para ello, tres agentes principales coadyuvan al éxito de las reformas educativas en Colombia: primero, la comunidad local y, sobre todo, los padres, los directores de establecimientos de enseñanza y los docentes; segundo, las autoridades públicas, y por último, la comunidad internacional.

Las tendencias de las políticas educativas en Colombia han sido generadoras de textos y contextos, para orientar el desenvolvimiento del sistema educativo descentralizado. La necesidad de los sistemas de información geográfica, el mejoramiento de la gestión escolar, la privatización de la educación, la microplanificación (denominada en algunos países Nuclearización Educativa), las alianzas y la asignación de recursos, entre otros instrumentos de política, hoy los reconocen y estimulan el Estado, la sociedad y el gobierno, a través de la administración pública y de lo público.

La modernización de la administración educativa, la democratización de la gestión de los sistemas educativos y el aumento de la eficiencia de dichos sistemas tendrán impacto positivo siempre y cuando las comunidades locales se preparen para utilizar los postulados legales y las reformas ejecutadas en la construcción de la cultura descentralizadora.

La crisis económica de los años 80 ha debilitado más los Estados dependientes. Se entra a una nueva división internacional del trabajo, en la que los Estados nacionales pierden aún más autonomía y se debilitan, al tiempo que la empresa privada se fortalece. El Estado abandona su papel de benefactor, compensador y articulador de los intereses sociales más amplios, y entra a favorecer aquellos grupos vinculados al sector moderno de la economía.

En el apretado contexto de crisis de los Estados Nacionales, es posible comprender mejor la racionalidad de los procesos de descentralización que se llevan a cabo en los países de la región, y, en consecuencia, aparecen búsquedas para alcanzar nuevas formas de gobernar.

La descentralización es un asunto centenario que ha tenido crisis de racionalidad. De este modo es posible identificar una racionalidad neoliberal que opera a través de una lógica economicista, cuando se fundamenta en la necesidad de ahorro del gasto público, y de privatizar la contratación de personal o de transferencia de recursos.

Cercanamente a esta racionalidad, y a veces entrelazada con ella, se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa. Se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base en criterios previamente establecidos por las autoridades del ámbito central. Es posible distinguir también una lógica de inspiración democrática participativa, cuya finalidad consiste en otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales, para resolver los conflictos que se dan en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Aún hoy el debate sobre la descentralización, y en general sobre la organización pública de la sociedad, no ha de centrarse en la existencia o no del Estado, como insistentemente lo sugiere la versión neoclásica, sino más bien en cuál sería el Estado que más apropiadamente puede responder al reto de la mundialización.

La descentralización de la educación como política pública ha estado intervenida por actores que básicamente son de tipo político y social. Los actores de tipo político son fundamentalmente los partidos, los movimientos y los grupos significativos de la sociedad; los actores de tipo social se relacionan con los movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden, mediante distintas estrategias, presionar al Estado para que considere determinado problema como político y formule respuestas en términos de política pública. Cualquier problema de un gremio, sea éste empresarial, de trabajadores, un movimiento social u otro, generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares y privadas; y la presión sobre el Estado busca que éste lo considere como importante, esto es, como asunto público, para que formule respuestas en términos de políticas.

La problemática de los grupos de presión (denominados también grupos de interés o de poder) está íntimamente ligada al desarrollo de los procesos políticos, como organismos que hacen parte del sistema político. Los grupos de presión desempeñan una significativa labor en los procesos de cambio, al captar demandas que son transferidas a los partidos o al gobierno, para ser convertidas en decisiones de autoridad. Los grupos hacen uso de la presión como acción humana encaminada a la obtención de un resultado positivo o negativo, o para la obtención de decisiones políticas en beneficio específico de un grupo o gremio.

Los actores informados, es decir, los actores políticos y gobiernos, conjuntamente con los movimientos sociales, los grupos de presión y los sindicatos, como aparatos ideológicos de la sociedad civil, con conciencia histórico-política de los sujetos sociales, tienen gran influencia en los procesos de gestión de las políticas educativas: gestación, formulación, desarrollo, control y evaluación. Porque su pensamiento y acción tienen a la base racionalidades individuales, colectivas, signos, representaciones mentales y legitimidad, entre otros, que en su conjunto, constituyen relaciones de poder, con manifestaciones de dominación, tolerancia o convivencia.

En los últimos veinte años, la descentralización territorial se ha venido fortaleciendo, primero, con un enfoque municipalista, en donde las localidades atravesaron unos procesos de transformación y desarrollo institucional, financiero y político; y segundo, con la Constitución de 1991 se fortalecieron también los departamentos, aunque quizás sólo en el aspecto político.

Una noción más fuerte de democracia implica que el sistema educativo esté más comprometido con una distribución de las relaciones de poder; desde luego, la administración educativa deberá estar estructurada de tal forma que otorgue a todos sus actores el control político sobre las decisiones educativas.

La realización de este ideal democrático en la administración del sistema educativo puede verse seriamente limitada por el modelo de Estado dominante, que subyace en la teoría y en la práctica: racionalidad burocrática.

### 5.1.3 Dimensión técnico/burocrática

La decisión técnica del Estado tiene a la base las preocupaciones por la eficiencia, la eficacia y la efectividad, heredadas de la tradición weberiana. Esta tradición en sí misma es una mediación que posibilita un Estado ordenado, especializado, eficiente, garante del mercado, las regiones y las localidades; es finalmente una perspectiva formal funcionalista y estructuralista que se configura en estrategia para mantener la dominación legal, la organización racional y la jerarquía en los sistemas de planeación, dirección y control de los sistemas educativos.

Todos estos asuntos hacen parte de la compleja modernización del Estado, que se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, en el funcionamiento y acción estatal de las sociedades que aspiran a transformarse en sociedades modernas.

Llama la atención un elemento que es constante, y es el problema de la gestión, de la forma de organización, de monitorear, sistematizar, pilotear el tema de la descentralización y los procesos de cambio que ocurren, es decir, de las capacidades institucionales que tenga el sistema educativo para ser eficiente y eficaz: racionalidad instrumental y técnica.

La principal razón técnica aducida para impulsar la descentralización es el mejoramiento de la productividad y la eficacia en la prestación de los servicios, bajo la hipótesis de que tales propósitos se alcanzan al estar más cerca de las necesidades de los usuarios. Pero sólo en la medida en que el gobierno territorial cuente con la capacidad técnica, administrativa y financiera, podrá obtener mayores niveles de cobertura, calidad y eficacia en la prestación del servicio educativo.

Los tipos de descentralización administrativa han generado la descentralización de competencias, y Colombia es uno de los Estados que más ha trabajado en este tema para fortalecer la gestión pública territorial de la educación. En la primera etapa del proceso de descentralización, correspondiente al período 1986-1993, la normativa se concentró en delimitar y trasladar funciones específicas a los municipios y a la Nación, pero no se efectuaron cambios sustanciales con respecto a los departamentos. Los municipios asumieron, entonces, tareas en áreas como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vías, transporte urbano, asistencia técnica agropecuaria, entre otras, al tiempo que se liquidaban o modificaban gradualmente las instituciones del orden nacional que venían prestando ese tipo de servicios a las entidades territoriales.

En Colombia es muy fuerte el proceso de desconcentración, y un vivo ejemplo de ello es el caso de los establecimientos públicos descentralizados del nivel nacional o las estructuras administrativas de las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas).

Para algunas decisiones, posiciones y contribuciones de gobiernos, políticos, estudiosos, teóricos, investigadores o especialistas, la descentralización administrativa en todos los casos se basa en razones principales: a) aumentar la eficacia de la educación haciéndola más pertinente para satisfacer las necesidades locales; b) promover democráticamente la participación popular al empoderar a las autoridades locales; y c) mejorar la provisión del servicio al hacer hincapié en la rendición de cuentas.

Podrían aprovecharse las bondades de los Sistemas de Desarrollo Administrativo, caso típico de Colombia, que perfila también una estrategia para fortalecer la descentralización administrativa de la educación, me refiero a la Ley 489 de 1998, que se convierte en el instrumento jurídico más importante que el legislador le entrega a la Administración Pública

Colombiana, para contribuir a la viabilidad del Estado, porque, en primer lugar, actualiza y adecua las normas de organización y funcionamiento de la Administración Pública a las nuevas disposiciones constitucionales; en segundo lugar, tiene en cuenta los cambios institucionales y los avances recientes en las ciencias de la organización, la economía, la administración y la gerencia, y finalmente, establece la aplicación de prácticas administrativas modernas, incorporando elementos innovadores para la gestión y la gerencia pública, tales como los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Información Administrativa del Sector Público, el Control Interno y los Incentivos a la Gestión Pública.

En este sentido, en las regiones y localidades también podrán operar los Sistemas Administrativos de Desarrollo Administrativo Territorial, sin perjuicio de la autonomía de que gozan, según su grado de complejidad administrativa. Una de las estrategias para garantizar su eficacia es la figura de los “Convenios de Desempeño” que se pacten entre los Ministerios y Departamentos Administrativos y los Organismos y Entidades adscritas o vinculadas.

Es importante recuperar del Art. 17 de la Ley 489 de 1998 (Capítulo IV) los aspectos 3 y 6, puesto que pueden tener aplicaciones en la educación:

#### Aspecto 3:

*“Ajuste a la organización interna de las entidades relacionadas con la distribución de competencias de las dependencias o con la supresión, fusión o creación de unidades administrativas fundamentadas en la simplificación de los procedimientos identificados y en la racionalización del trabajo”.*

#### Aspecto 6:

*“Estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial”.*

Así mismo, hay que reconocer que la práctica de la administración del sistema educativo, asumido éste como órgano del Estado especializado en la prestación de un servicio público con función social, también está determinada en alto grado por tendencias políticas (grupos de presión, partidos, movimientos sociales), jurídicas (nominalismo, reformas de estado), administrativas (lo técnico versus lo político), psicológicas (lado humano de la organización educativa) e investigativas (innovación, desarrollo y producción de conocimiento), que de manera particular producen tensiones en su desenvolvimiento, pero que son legítimas porque aseguran en un alto grado la gobernabilidad democrática.

En el sector de la educación la Ley 715 de 2001 otorgó un mayor nivel de autonomía administrativa a los municipios, al asignarles la competencia integral de la atención de cobertura, que como tal, debe aprovecharse. El mecanismo de la certificación de municipios materializa la idea de trasladarles totalmente las funciones de dirección, planificación y prestación de los servicios de cobertura y calidad, los cuales estaban a cargo de los departamentos; además, se transfirió la administración y distribución de recursos entre los establecimientos educativos de su jurisdicción.

### 5.1.4 Aplicativos

#### **Tránsito de la espacialización de los conflictos hacia los territorios.**

El tránsito de la espacialización de los conflictos hacia la territorialización, la trascendencia de la planificación del desarrollo territorial, regional, local e institucional, y la democracia participativa en la gestión pública, como nuevas dimensiones de la modernización estatal, de

alguna manera están determinando también los modos o modelos de organización y gestión descentralizada de la educación.

### **Trascendencia de la planificación y gestión del desarrollo territorial: autonomía regional, local e institucional.**

Con diferencias posibles en la argumentación, de todas maneras los diversos enfoques reconocen que los niveles local y regional se estaban deteriorando, y caminaban en contradicción con las nuevas características que de lo local exige el proceso de globalización, puesto que el proceso centralizador hizo crisis. La globalización se puede considerar como un vertiginoso proceso de cambios, a partir de patrones o modelos de desarrollo económico que afecta las relaciones entre países como integrantes de una sociedad global.

La descentralización encabeza el programa de reforma, y en muchos países, gobiernos y organismos la consideran una medida indispensable para ofrecer una educación de calidad; sin embargo, poco se sabe acerca de su implementación e impacto real en las escuelas y en el ámbito local.

Si bien las políticas de descentralización están estrechamente vinculadas al contexto nacional específico, obedecen en alto grado a la voluntad política del Estado y el gobierno central de delegar, desconcentrar, devolver o privatizar la gestión educativa.

### **Valor del territorio... la región**

La construcción social de la región (sintonía con los aportes de Boissier) constituye no sólo un requisito para llegar a establecer una organización socio-territorial real, sino, por sobre todo, la única garantía de legitimidad de esta forma espacial. Por construcción social de región se entiende el proceso mediante el cual una sociedad que comparte comunidad cultural y territorial, acuerda un proyecto cultural y político que le permite ingresar en el proceso mayor de construcción del Estado Nacional.

El proceso de construcción social de la región, desde la descentralización administrativa de la educación, debe apuntar a tres ejes fundamentales: el cultivo de la especificidad cultural e histórica de cada región, la participación democrática de sus habitantes en el manejo y control de los asuntos públicos, y el estímulo a la apertura de la región al mundo para que no quede marginada del proceso general.

La construcción de región educativa constituye un proceso político por excelencia y de doble vía: construcción de consensos entre sus diferentes actores, hacia la consolidación de la Nación como territorio unificado y su posicionamiento en el ámbito internacional, y desde la Nación hacia las regiones y localidades, generando sentido de gobernabilidad, identidad, apropiación y liderazgo en los procesos territoriales.

Emergen como escenarios de posibilidad los territorios educativos, que se desarrollan a través de una doble dimensión: el espacio físico y el espacio humano o ciudadanía. Estos dos espacios se relacionan a través de la actividad urbanística, económica, social y cultural. Esta combinación hará evolucionar el territorio de diferente manera y lo aproximará hacia uno u otro modelo.

En la aproximación del territorio educativo se pueden identificar dos clases de intereses: el individual y el colectivo. Cuando se prioriza el individual, la idea motriz gira en torno al espacio privado, se centra en la fragmentación de espacios según su función (comercio, ocio, trabajo o servicios segregados según sus usuarios), se atomiza más fuertemente la sociedad y se amplía el volumen de personas excluidas del sistema. Cuando se privilegia el derecho colectivo, emergen rasgos descentralizadores que consolidan la democracia, el gobierno del interés general –

colectivo. El resultado de lo anterior configura un territorio compuesto por un conjunto de construcciones y de personas sin cohesión, donde predomina la impersonalidad, la indiferencia, el anonimato y, por tanto, imperan valores individualistas y de recelo. Sus ocupantes serán usuarios de un territorio y unos servicios para solucionar necesidades personales, con una percepción privada de las relaciones.

Dicho territorio, construido/reconstruido/resignificado, sencillamente promoverá relaciones entre las personas y esta conexión conformará un tejido social vertebrado que permite ejercitar virtudes cívicas o el compendio de valores adquiridos a través de hábitos que conforman las "buenas maneras". Estos hábitos o costumbres van transformando las conductas individuales en maneras de hacer que buscan el bien común, hacen positivas las cualidades adecuadas a esta finalidad y construyen conjuntamente una moral laica que es la guía del civismo.

El territorio educativo, que prioriza la relación y la intercomunicación, es el marco por excelencia para el ejercicio de la ciudadanía, que hace viable la defensa de los derechos sociales, y por tanto, la democracia de participación colectiva. Este territorio, así concebido, se convierte también en escenario y contenido de socialización, y cuenta con todos los agentes para irse construyendo. Para posibilitar este modelo, es indispensable contar con la educación para el desarrollo de la ciudadanía, con la formación de personas críticas y solidarias y con el aprendizaje de las virtudes cívicas para la construcción de la paz y la convivencia como valores compartidos. La red social, sin embargo, se configura a partir del sentimiento de pertenencia a una colectividad. Es a través de esta identificación con el territorio que se puede llegar al consenso para desarrollar un proyecto común.

Este proyecto o modelo se elabora a través de la participación que se convierte en balanza que posibilita el ejercicio de la ciudadanía en la construcción de un proyecto común y en la construcción de un territorio con identidad, donde sea posible la convivencia, y que sea atractivo y reconocido por los que viven en él y por los otros. Sólo así el territorio se podrá transformar en el espacio deseado y entrará a formar parte de la memoria colectiva.

Por otro lado, la sociedad civil debe tener el convencimiento de su capacidad para influenciar e idear formas organizativas que permitan la intervención en dinámicas de deliberación y negociación, con el fin de llegar a los consensos en la decisión tanto de los objetivos que se quieren conseguir, como de las acciones y las maneras de llevarlas a cabo.

La propuesta que busca construir socialmente un territorio educativo, se logra con la movilización de los diferentes agentes que tienen la capacidad de incidir en él, para, de esta manera, construir un conjunto de escenarios posibles relacionados con el futuro de la región y establecer unos lineamientos estratégicos para lograr un modelo territorial deseable, posible y sostenible.

Existen experiencias y conocimiento acumulado en descentralización territorial, política y administrativa del Estado: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (entidades territoriales), regiones naturales, Regiones Administrativas de Planificación (RAP), Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES), provincias, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, para generar economías de escala en la prestación de los servicios públicos y sociales.

En educación también existen experiencias: regionalización, municipalización, nuclearización, sistemas educativos departamentales, sistemas educativos locales y Sistema General de Educación (gerenciales), las cuales están determinadas por algunos tipos de descentralización: delegación, devolución, privatización: Fondos Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, para favorecer la unidad municipal y garantizar la autonomía local en el ámbito de ciertos temas, como por ejemplo, la prestación de servicios públicos.



Los avances y aprendizajes logrados hasta el momento sugieren la necesidad de consolidar este proceso, con la adecuación de un ordenamiento territorial que conduzca al afianzamiento de un país de territorios prósperos, modernos, eficientes y efectivos en la provisión de los bienes y servicios públicos.

Emerge la búsqueda de alternativas para organizar y gestionar la educación desde la perspectiva descentralizadora, en íntima relación con el ordenamiento territorial del estado; el territorio podrá ser uno de los ámbitos posibilitares para vivir la educación en cercanía, que es el sentido final de la descentralización; territorio que se concretiza en la "región educativa".

La región educativa, como unidad o nivel de organización institucional, es un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo. Esta región, además, tiene una larga tradición y se configura en la actualidad como una categoría territorial y política que pretende convertirse en actor o sujeto de desarrollo, lo cual depende en gran medida de la capacidad colectiva para construirse social y políticamente; por tal motivo, cobran fuerza las visiones modernas de región.

La región educativa debería organizarse como mecanismo o como un elemento del Sistema Nacional de Planeación, para convertirse sólo en una instancia de planeación y de interlocución entre la Nación y los departamentos que conforman parte de ella y que estaría delimitada por factores de orden geográfico, económico y político.

La visión moderna de región también debe ser entendida como cuasi-empresa —siguiendo a Boissier—, debido a la capacidad productiva que posee. Esto implica aplicarle algunas pautas utilizables por la gran empresa, como decidir qué producir y dónde vender, mantener actualizado un banco de proyectos y de fuentes de financiamiento, y maximizar el empleo para sus propios habitantes. Dado que las regiones son consideradas como los nuevos actores de la competencia internacional, entonces deben desarrollar y promocionar una imagen corporativa que requiere una sólida identidad regional.

Pensar la región educativa como un territorio organizado para la planificación y la gestión educativa integral, de acuerdo con visiones modernas, implica entonces adoptar la "Regionalización" como una modalidad que promueve esta entidad descentralizada. Desde épocas inmemorables se ha hablado de la región como entidad que debe tener los atributos propios de ente descentralizado; surge como instrumento tecnocrático de planificación que compromete a todas las instancias del Estado.

Dado que en Colombia la región puede elevarse a la categoría de entidad territorial (Constitución Política de 1991), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, es posible pensar la región educativa; su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio, dado que el ordenamiento territorial se entiende como una política de Estado, que es, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva orientados a propiciar una adecuada organización político-administrativa del país y desarrollo armónico de las regiones.

### **Resignificar la descentralización en la localidad**

El tema de la descentralización se debate en tensiones de legitimidad; prueba de ello son las permanentes búsquedas por una organización política y administrativa que logre comprender, explicar, interpretar y transformar los signos de los tiempos, que se concretizan en los diferentes momentos que connotan la evolución de la sociedad, el avance del conocimiento, el desarrollo científico-tecnológico y el rol que al Estado le corresponde asumir, como expresión de legitimidad del poder de la sociedad y los desafíos del mercado.

Interpretando al profesor Penalva (2007) tomemos, por ejemplo, el caso español. Algunos de los problemas más espinosos de la política de descentralización en los últimos años ha sido la tendencia al localismo versus centralismo estatal o autonómico. El proceso de descentralización ha venido a implicar, de hecho, el aumento del control educativo de las autoridades autonómicas regionales, tendencia a crear unos centros escolares privilegiados frente a otros centros abandonados; error simplista que implica la identificación de la descentralización con "buena educación" y centralismo con "mala educación".<sup>134</sup>

La descentralización, en consecuencia, es un asunto centenario que ha tenido crisis de racionalidad. De este modo (Hevia, 1996), es posible identificar una racionalidad neoliberal, que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamenta en la necesidad de ahorro del gasto público, de privatizar la contratación de personal o de transferencia de recursos. Es posible (Hevia, 1996) identificar argumentos en pro de la descentralización, inspirados en una racionalidad geopolítica cuando se pretende desconcentrar la administración del Estado para lograr ocupar una plena utilización del territorio, promover el desarrollo regional y lograr la integración de las regiones apartadas al conjunto de la Nación.

Cercano a esta racionalidad y a veces entrelazada con ella (Hevia, 1996), se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa; además, se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, y se delega la capacidad de ejecutar, con base en criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central. Es posible distinguir, también, una lógica de inspiración democrática participativa, cuya finalidad consiste en otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales, para resolver los conflictos que se dan en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Las modalidades que adquieren los procesos de descentralización responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado; lógicas que a su vez resultan de la lucha y relativa hegemonía de distintos grupos de presión y gestión al interior de sus aparatos. No es raro, entonces, que sea distinta la manera de conceptualizar los problemas que conllevan los procesos de descentralización, las dimensiones que se enfatizan de ellas, los papeles que al Estado se le asignan e, incluso, que sea diferente hasta el propio concepto de descentralización.<sup>135</sup>

Emergen preguntas al respecto: ¿Cómo opera la descentralización en un modelo de mercado regulado por la sociedad con intervención del Estado? Estado Clásico. ¿Cómo opera la descentralización en el contexto del Estado-Nación para afinar el modelo de sustitución de importaciones e industrialización? Estado Interventor. ¿Cómo asumir la descentralización como proceso de modernización estatal que resuelva la tensión entre el pensamiento global, la actuación local y la identidad nacional? En consonancia, hoy el Estado neorregulador se sigue preguntando: ¿cómo la descentralización hace vida las nuevas relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil?

Un mejor mercado, un mejor Estado y una mejor sociedad civil son el nuevo reto de la descentralización (Solé, 1998). Al intentar eliminar los principales obstáculos para definir la modernización, las acusaciones de relativismo, etnocentrismo y endogenismo deberían desaparecer una vez introducidos los elementos modernizantes, que significan y constituyen novedad.

Duque (1998) habla de cuatro momentos: fortalecimiento de los fiscos municipales; descentralización municipalista años 1986-1987; Constitución de 1991 con su nuevo orden constitucional y principios que entran en vigor a las entidades territoriales; y desarrollos legislativos posconstitucionales. Estos cuatro momentos (Duque, 1998) han privilegiado

<sup>134</sup>Para ampliar o profundizar sobre el tema, el profesor Penalva recomienda abordar a autores como J. M. Touriñán, y A. Fierro, quienes han investigado asuntos de reforma educacional y experiencias de descentralización en España.

<sup>135</sup>Tampoco es extraño que la tensión "centro-periferia" siempre haya sido una preocupación del Estado moderno, cuando en sus diferentes momentos que connotan su evolución, se ha preguntado en términos de descentralización.

diferentes lógicas dentro de las racionalidades que han caracterizado el modelo burocrático de la organización y administración del Estado: racionalidad administrativa, racionalidad económica y racionalidad política.

Cuando se hace referencia a la racionalidad administrativa (Duque, 1997), es porque existen diferentes posibilidades de reorganizar las funciones y competencias a cargo de cada uno de los niveles de la administración pública, en búsqueda de la eficiencia, con la posibilidad hoy de deslocalización, desconcentración y delegación, en perspectiva de lograr modelos de reorganización funcional del gobierno.

La racionalidad económica (Duque, 1998) en la dimensión “fiscal-local”, potencia la relación agente o mandante-mandatario, así como la racionalidad política, en cuanto posibilidad de redistribución del poder real y no una simple reasignación de funciones, en procura de consolidación de la participación ciudadana, el control del poder público, la elección de gobernantes y la búsqueda incesante de la autonomía regional y local. Desde esta mirada aparecen, entonces, los modelos de reestructuración política del Estado.

Son nuevas racionalidades que le imprimen sentido a la abundante carga normativa y orientación de política pública que impulsan permanentemente los cambios, asumidos éstos como los procesos de transformación de la localidad, en perspectiva de la modernización institucional.

Las siguientes preguntas invitan a seguir pensando este asunto: ¿Qué es lo novedoso en el proceso de cambio de la localidad? ¿Quién implementa o pone en funcionamiento estos elementos nuevos? ¿Acaso la ciencia y la tecnología? ¿O la inteligencia de la sociedad? ¿O por medio de la educación? La crisis de racionalidad, las diferentes lógicas de pensamiento y la acción de la descentralización son el tono de la modernidad y la modernización: racionalidad neoliberal, geopolítica, eficientista, democrático-participativa, administrativa, economicista, política, etc.

En estas crisis de racionalidad aparecen dilemas de fondo que impactan la vida local: dirigismo versus autonomía; igualdad versus eficiencia; uniformidad versus diversidad; encuadramiento versus participación; globalismo versus localismo. Estos dilemas, siguiendo al Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social - ILPES (1995), tienden a profundizar las dos formas más notorias que asume el desarrollo funcional, sectorial, territorial y localizado.

Morín (1997a) plantea que “cada día debemos convencernos de que los problemas cuya urgencia nos ata a la actualidad exigen que nos despeguemos de ella para considerarlos en su fondo”. Ahora, si la descentralización limita o favorece el desarrollo local y si la gestión del desarrollo local es un asunto de eficacia, eficiencia y equidad, entonces ¿qué se debe gestionar de manera prioritaria en la localidad? ¿La nueva ciudadanía? ¿La identidad cultural local? ¿La formación? ¿Otras educaciones? ¿El espíritu emprendedor de sus gentes?

Cada vez más hay una mayor convicción de que nuestros principios de conocimiento ocultan lo que, en adelante, es vital conocer: ¿Qué conocer de la realidad local? ¿Para qué conocer? ¿Quiénes deben conocer? ¿Por qué existen asomos de visibilidad en las miradas de la localidad?

Cada día más las diferentes racionalidades deben integrarse en perspectiva de la descentralización administrativa, política y humana; cuando no es invisible, los ciudadanos siguen siendo tratados de manera indigente, al haber sido absorbidos únicamente en ciencia, política y, más aún, en politiquería.

# CAPÍTULO VI

## CIERRES/APERTURAS

### 6.1 Redefinición de lo educativo

Una redefinición de lo educativo y del papel que cumple la educación en el desarrollo integral de la comunidad local, regional y nacional, vía procesos de descentralización administrativa, implica:

Asumir la educación como tarea prioritaria que, por un lado, permita realizar análisis profundos sobre la formación escolar y profesional, los procesos que la hacen posible, los recursos que la hacen factible y la estructura administrativa que la apoya, y de otro lado, posibilite comprender el proceso de formación de las comunidades, en donde se pueden reconocer los rasgos característicos de su creatividad histórica y las potencialidades para decidir sobre su porvenir.

Resignificar los tiempos de hoy, que exigen volver al interior de sí mismos procurando la construcción de la nueva ciudadanía, la nueva ciudad y el nuevo municipio.

Potenciar desde la red la nueva institución educativa que convoque al sujeto político local/global, como centro de la acción formadora y actor protagónico de la nueva sociedad en, desde y para los territorios educativos, que tiene a la base currículos sociopolíticos y científicos.

### 6.2 Redefinición del papel del Estado

Los desafíos de la sociedad del conocimiento, caracterizada por la globalización del mundo, el cambio tecnológico y el cambio en la posición demográfica, hacen necesario que no sólo cada país, sino también la humanidad entera, repiensen todos sus esquemas políticos, económicos, educativos y de gestión, dentro de los que aparecen tres movimientos globales: liberación de mercados, democracia y descentralización. Por lo tanto, se asiste a una época de cambios en la naturaleza y alcance de la gestión pública de los sistemas educativos del mundo, América Latina y Colombia.

Hoy es posible recobrar la gobernabilidad y la soberanía del Estado nacional con más multilateralismo. Lo que no se saca a relucir son los profundos desafíos que enfrentan las instituciones de los Estados nacionales, porque las políticas interior y exterior que se practican hasta ahora tienen que articularse entre sí de otra manera, lo que es prácticamente imposible en el marco de las estructuras institucionales existentes (por ejemplo, ministerios orientados al interior o hacia el exterior). Si nos imaginamos a Colombia respecto a lo inmediatamente expresado, se requeriría de una reingeniería institucional de enormes proporciones que se constituiría en uno de los retos fundamentales para un futuro inmediato.

Con el proceso de globalización hay varios fenómenos políticos que se están transformando de manera muy acelerada. El primer fenómeno es la institucionalidad internacional, dado que es un proceso global que requiere de instituciones con capacidad de operación global. Por esto es obvio que los organismos internacionales surgidos en las décadas anteriores sean por completo insuficientes ante las nuevas realidades, y que la tendencia sea, también, a la configuración de diferentes tipos de instituciones. Otro fenómeno que está cambiando tiene que ver con los Estados nacionales, que se enfrentan a una creciente amenaza de extinción de la soberanía y a la desaparición progresiva del concepto de fronteras que hoy tenemos.

Deviene entonces la necesidad de reestructurar la organización del Estado, teniendo en cuenta las nuevas interrelaciones que son imperativas, el contexto externo e interno del

desarrollo territorial nacional y regional, y la conveniente articulación entre instituciones dedicadas a asuntos interiores y exteriores.

El llamado proceso de globalización está haciendo que los lenguajes y las formas organizativas mismas, en el campo de la educación, sean cada vez más homogéneas, de allí que muchos de los cambios que se producen en la legislación y las políticas educativas obedezcan a orientaciones y políticas más o menos comunes. Este fenómeno también se explica porque la globalización está generando una tendencia a la mundialización de la educación.

El Estado colombiano basa su poder en su apego al control que ejerce sobre las asociaciones, la aprobación de leyes vinculantes y la defensa de las fronteras. Ahora bien, en Colombia se cuenta con un Estado en construcción y se asiste a la deconstrucción del que teníamos, en medio de una intensa violencia que se expresa bajo muchas modalidades, y de una confrontación ideológica entre quienes defienden al mantenimiento de un Estado hipertrofiado y quienes propugnan por un Estado mínimo.

Esto invita a pensar que la deconstrucción del Estado no se agota en el nominalismo jurídico ni en las reformas institucionales, puesto que en sí mismas favorecen modelos "hacia adentro", y a mi manera de ver, los factores asociados de carácter global jalonan racionalidades humano-científicas emergentes que trastocan los rasgos culturales de la globalización.

Los procesos de descentralización de la educación se enmarcan dentro del proceso de modernización y reforma estructural del Estado, enfrentado a la etapa actual de evolución de las naciones en desarrollo.

### 6.3 Redefinición del sistema educativo

La descentralización de la educación es una cuestión importante que ha transformado las prácticas de la planificación en los últimos años. Entre los países latinoamericanos con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la Nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización. Sin embargo, los países de la región están reconociendo las bondades de contar con un esquema descentralizado. Las razones que motivan tal empresa son de carácter político y económico.

En cuanto a la modernización educativa, a partir de 1968, en el país se vienen dando cambios de tipo pedagógico, curricular, económico, financiero, administrativo y de gestión, a través de reformas educativas que no se agotan en la innovación pedagógica o la racionalización administrativa del sector, sino que se integran a una estrategia más amplia de desarrollo, en la cual confluyen, desde lo educativo, la racionalidad técnica y la racionalidad política del Estado.

Dicha modernización se ha venido afianzando por la variedad de tipos de descentralización administrativa. Cuatro tipos de descentralización se han logrado identificar en el país como asuntos universales: i) la desconcentración, que implica delegar responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; ii) la delegación, que supone la transferencia de responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales); iii) la devolución, donde la transferencia se hace a unidades del gobierno subnacional, cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos); y iv) la privatización, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

La descentralización administrativa de la educación ha tenido el cometido de contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema educativo, para hacer de la educación un eje de desarrollo que le permita al país tener presencia significativa en la región y el mundo, como exigencia de la globalización.

La descentralización en el sector educativo ha buscado aumentar, principalmente, la legitimidad y gobernabilidad del Estado. Estos propósitos generales se han mantenido a lo largo del proceso y se han orientado hacia el mejoramiento en la provisión de los servicios locales, buscando tanto el incremento en la cobertura y en la calidad, como la eficiencia en la utilización de los recursos; también han promovido la equidad territorial, la democracia representativa y participativa, el esfuerzo fiscal y el mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

Hay que comprender los sistemas educativos como organizaciones que aprenden, estudian, entienden y poseen discernimiento suficiente para enfrentar con fiadanza el desarrollo institucional, como capacidades (cerebro, espíritu, piel) de los sujetos políticos en movilidad de pensamiento y acción permanentes, es decir, como organizaciones educativas que hacen del aprendizaje individual y colectivo una práctica continua. El aprendizaje como posibilitador de humanidad expandida y construcción de nueva ciudadanía.

Comprender los sistemas educativos como red de relaciones es pasar del objeto al sistema por la necesidad de circuitos relacionales. Son importantes la red de conocimiento, las alianzas y los nuevos espíritus, como la humildad y la cooperación. Dadas las insuficiencias de las sociedades modernas (funcionalistas y estructuralistas), para favorecer las emergencias como organizaciones vivas que se ponen a tono con los tiempos presentes, se requieren nuevas instituciones que articulen lo local con lo global, lo territorial con las desterritorializaciones, en suma, con la mundialización.

Se requiere de escenarios que trasciendan el modelo de organización burocrática. Las competencias por niveles de gestión y las transferencias, por sí solas, no son condición suficiente para que los gobiernos locales y la sociedad civil puedan ejercer las nuevas competencias, que implican una relación entre las dimensiones fiscal, política y administrativa.

Existen escenarios que integran las racionalidades técnica y política; desde lo político, con el desarrollo de nuevas formas de representación popular y de representación de las comunidades en la toma de decisiones; desde lo administrativo, con la promoción y fortalecimiento institucional que se requiere para que puedan responder con un manejo eficiente, eficaz y transparente de las competencias y recursos que les han sido asignados; y desde lo fiscal, con un manejo eficiente y eficaz de los recursos para mejorar la prestación y provisión descentralizada de bienes y servicios.

Los sistemas educativos podrían constituirse en semilleros de democracia, participación ciudadana y comunitaria, que fortalezcan la relación entre el Estado, la sociedad civil y la educación, en tanto hay que implementar las veedurías en educación y la elección popular de los directivos de los centros educativos.

Las territorialidades y territorializaciones educativas son espacios de construcción social, esto es, una forma de descentralización administrativa en perspectiva territorial, organización y administración democrática. Además, constituyen un modelo de gestión democrática, elección de dignatarios, formas asociativas de gestión, trabajo en equipo, redes, alianzas y sistemas, lo cual implica una fuerte dosis de racionalidad política: partidos, actores, movimientos sociales y grupos organizados.

La red como instrumento de gestión debe estar en la capacidad de proporcionar el suficiente equilibrio al sistema, intencionalidad que podemos comprender mejor en Morín (2001) cuando dice:

*El predominio del orden repetitivo ahoga toda posibilidad de diversidad interna y se traduce en sistemas pobremente organizados y pobremente emergentes. En el otro límite, la extrema diversidad corre el riesgo de hacer estallar la organización y se transforma en dispersión. No hay un óptimo abstracto, un "justo medio" entre el orden repetitivo y la variedad.*

En la comprensión de sociedad-mundo avanzamos desentrañando los ámbitos de los sistemas educativos emergentes, como entornos naturales y culturales en humanidad expandida, dado que están emergiendo diferentes sociedades: sociedad red, sociedad futuro, sociedad conocimiento, sociedad oportunidad, sociedad control, etc.

La descentralización en Colombia es un camino de aprendizaje, pues no cabe duda de que una de las transformaciones estructurales más importantes que ha experimentado el Estado colombiano en los últimos años es la descentralización. Esto implica nuevas comprensiones sobre gestión pública asociada y alianzas estratégicas para promover el desarrollo económico y el aumento adecuado de ecosistemas ambientales desde la educación, dado que ésta es potenciadora de la formación, la capacitación, la investigación y la innovación, y por eso, se trata de impulsar una cultura emergente de asociatividad, colectividad y red.

### **Un compromiso ineludible con Colombia**

El 7 de agosto de 2019 Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente, sobre los logros y las debilidades, sobre los aciertos y los errores del país; pero ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro. Para ello, con Visión Colombia II Centenario 2019, se pretende (Cardona, 1999) lograr un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, lo que implica aprovechar la descentralización de la educación, en perspectiva de consolidar un modelo político profundamente democrático y una sociedad más igualitaria y solidaria. En consecuencia, fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial del país son, entonces, dos de los grandes desafíos para el año 2019, y la educación, desde luego, tiene allí un cometido.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel. (1997). "Descentralización Fiscal en América Latina: Balances y Principales Desafíos". *Revista Consigna*, Bogotá, LASA 97.
- Albert, H. (2002). *Racionalismo crítico*. Madrid: Síntesis.
- Aldana Valdés, E.; Chaparro Osorio, L. F.; García Márquez, G.; Gutiérrez Duque, R.; Llinás, R.; Palacios Roza, M. et al. (1996). *Colombia al filo de la Oportunidad. Informe de la Misión de los Sabios*. Bogotá: Presidencia de la República/Colciencias/TMEditores.
- Álvarez, Alejandro. (1999). *Algunos elementos de contexto educativo a tener en cuenta en la Expedición Pedagógica Nacional*. Módulo, Santafé de Bogotá: MEN.
- Andrada, M. (2004). "Monopolio estatal y descentralización educativa: una exploración en América Latina". *Revista de Educación*, 333, 197-222.
- Aristóteles. (1985). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aristóteles. (1989). *Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ayerbe A., Alejandro. (1998). *Educación y Globalización*. Bogotá: CINDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID–. (1998). *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales: Descentralización en Colombia*. Bogotá.
- Barbosa C., Octavio. (1997). *Control y Eficacia en la Gestión Pública*. 4<sup>a</sup> ed. Santafé de Bogotá: ESAP.
- Beck, Ulrich. (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Boissier, Sergio. (1991). "La gestión de las Regiones en el Nuevo Orden Mundial: cuasi-estados/cuasi-empresas". *Revista paraguaya de Sociología*, No. 2, Año 28. Santiago de Chile.
- Bonal, S. Xavier & Tarabani-Catellani, Clemente. (2006). "Globalización y política educativa: cambios de escala y Consecuencias metodológicas". En: *El Derecho a la educación en un Mundo globalizado*. San Sebastián: Editorial Espacio Universitario/EREIN. Tomo I.

## Bibliografía

- Braslavsky. (1999). "Formación Docente". *Revista Iberoamericana de Educación*, 19. 37 p.
- Brawlasky. (2006). "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 28, 1-26.
- Brawlasqui, C. & Cosse, G. (1997). *Reforma Educativa en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC.
- Caballero Prieto, Piedad. (1998). *Cincuenta años de planeación y gestión educativa en Colombia, aciertos y desaciertos*. Ponencia presentada en evento nacional: "Políticas Públicas en Educación", Universidad de la Sabana, Bogotá.
- Cajamarca, P. Carlos Enrique. (1991). *Nuclearización de la Educación*. Bogotá.
- Cajiao, Francisco. (1995). *Sistemas Locales de Educación –SILED–*. Cali, Colombia: Fundación FES.
- Cano, Rodolfo L. (1998). "El Proceso de Certificación y Descentralización del Sector Educativo". *Documento Ministerial*, 30. Bogotá.
- Cardona González, Silvio. (1990). *Organización del Sistema Educativo Colombiano en una Administración Descentralizada*. Manizales, Colombia: UCM.
- Cardona González, Silvio. (1996). *Gerencia Integral en la gestión educativa municipal*. Manizales, Colombia: ESAP.
- Cardona González, Silvio. (1998a). *¿Por qué la descentralización Hoy?* Ensayo Temas de Sociología, Cátedra Doctoral, Doctorado en Educación, Universidad de Salamanca-UCM, Manizales, Colombia.
- Cardona González, Silvio. (1998b). *Resignificar la descentralización desde la crisis de racionalidad que afecta la localidad*. Manizales, Colombia: UCM. [Ensayo].
- Cardona González, Silvio. (1999). *Fundamentos y Estrategias para fortalecer los procesos de descentralización educativa*. Manizales, Colombia: UCM.
- Carrión, Fernando M. (1998). *Desafíos de la Descentralización en América Latina*. Bogotá: FLACSO-ESAP.

- Casassus, Juan. (1994a). *Modelos de Gestión Educativa*. IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, REPLAD, OREALC, Santiago de Chile.
- Casassus, Juan. (1994b). *Reforma del Estado: Tendencias hacia la centralización y descentralización*. Ponencia presentada en Escenarios de Descentralización Territorial, CORPES de Occidente, Manizales, 1988.
- Casassus, Juan. (1996). *Modernidad y Modernización Educativa*. Santiago de Chile: OREALC.
- Casassus, Juan. (1997). *Marcos conceptuales para el análisis de los cambios de gestión de los sistemas educativos*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Castro, Eduardo. (1997a). "Las transformaciones educativas en Iberoamérica". En: Daniel Filmus, *Troque, Pichincha*. Buenos Aires.
- Castro, Eduardo. (1997b). *Los sistemas educativos latinoamericanos en el contexto de la globalización*. Documento de Trabajo, Cintra, Portugal, julio de 1998.
- Castro, Jaime. (1998). *Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá: Oveja Negra.
- Cepahur. (1996). *Educación y Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO/OREALC. (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación educativa con equidad*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Cgrave, Anton. (2002). ¿Puede la Descentralización ayudar a lograr una educación para todos? En: *Carta Informativa UNESCO-IIPE*. No. 2, abril-junio.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Madrid: Ed. BOE,
- Convenio Andrés Bello, CAB. (1996). *Educación y desarrollo humano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Cox, Cristián. (1997). *La Reforma Educativa Chilena*. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.

- De la Cuesta Benjumea, Carmen. (1997). *Investigación Cualitativa*, Módulo, Manizales: CINDE.
- De Mattos, Carlos. (1990). *La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Santiago de Chile. En: *Cuadernos de Economía*, No. 14,
- Delors, Jacques et al. (1996). *La Educación encierra un Tesoro*. Madrid: UNESCO/Santillana.
- Dromi, José Roberto. (1983). *Administración Territorial y Económica*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Drucker, Peter. (1995). *La sociedad poscapitalista*. Buenos Aires: Suramericana.
- Duque D., Javier. (1983). "La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy". En: *Documentos ESAP*, No. 02-29, Santafé de Bogotá, D-C.
- Duque D., Javier. (1998). *El proceso de Descentralización Administrativa en el Norte del Valle del Cauca - Colombia.*, CORPES de Occidente, Cali.
- Dussán C., Jaime & Ocampo, José F. (2000). ¿La educación hacia dónde va? El proyecto de Ley General de Educación: una profunda reforma de la educación y un gran debate nacional. *Revista Educación y Cultura*, 29, Santafé de Bogotá, 5 p.
- Escola, Héctor Jorge. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones De Palma. Vol, I.
- Espejo V., Belén. (2006) (Coord.). *Políticas Educativas para el Nuevo Milenio*. España: Hespérides, Ciencias de la Educación.
- Espejo V., Belén. (2007a). "Descentralización y Educación: el poder de la descentralización en la configuración de la política educativa". En: *Políticas educativas del nuevo siglo*. Salamanca: Hespérides.
- Espejo V., Belén. (2007b). "La reconstrucción de la educación en el nuevo orden global". En: *Políticas educativas del nuevo siglo*. Salamanca: Hespérides.
- Ferry, Gilles. (1997). *Pedagogía de la Formación*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

- Fernández Lamarra, Norberto. (1990). *Regionalización y Descentralización de la educación*. Subprograma de Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos, CFI, Argentina,
- Filmus, Daniel. (1997). *Las Transformaciones Educativas en Iberoamérica, Introducción al documento de la OEI*. Troquel, Pichincha, Buenos Aires.
- Fierro, A. (1995). Diseño y desafíos de la reforma educativa en España. *Revista de Educación*, 305.
- FUNDACIÓN CARRLES PI I SUNYER. (2005). "El poder de descentralización educativa y el marco competencial actual". En: *La descentralización educativa en España*, ESTDIS 18.
- Garay, Luis Jorge. (2002). *Descentralización en Colombia, Ciudadanía, Lo Público, Democracia, Textos y Notas*. 3 ed, Santafé de Bogotá: LITOCENCOA.
- García C., Clementina. (1998). *Sistemas educativos comparados: El diálogo Europa – América*. Cátedra Doctoral, US., de Salamanca, España.
- García C., Clementina. (1999). *Políticas socio-educativas en Europa*. Cátedra Doctoral, US., Salamanca, España.
- García C., Clementina. (2006). "Políticas educativas en la Unión Europea, la democratización de la escuela". En: *Políticas educativas para el nuevo siglo*. Salamanca: Hespérides.
- Garrido, José Luis & García, Clementina. (2000). "Administración y gestión de los centros escolares: panorámica internacional". *Revista Española de Educación Comparada*, 13. Madrid, UNED/Sociedad Española de Educación.
- Gnaackaby, Desiré. (2000). Un sistema escolar descentralizado. En: *Carta informativa UNESCO-IIPE*, XVIII(2), abril – junio, París.
- González, Senén & Novick, Silvia. (1987). *Reflexiones sobre posibilidades y perspectivas de la Regionalización Educativa*. En: *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, n° 101, junio.
- Graciarena, Jorge. (1994). El Estado Latinoamericano en perspectiva: Figuras, crisis, prospectiva. *Revista Pensamiento Iberoamericano 5-A*, junio, Madrid.

- Hernández D., José María. (1992). "Influencias europeas en las propuestas educativas de la Primera Internacional en España". *Revista Historia de la Educación*, 11, enero-diciembre. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Hernández D., José María. (1995). *El colegio científico de la Universidad de Salamanca (1834-1845)*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Hernández D., José María. (2006). El Consejo Escolar en la política educativa de las Comunidades Autónomas en España. En: *Políticas educativas para el Nuevo Siglo*. España: Hespérides, Ciencias de la Educación.
- Hernández Sampiere, Roberto et al. (2004). *Metodología de la Investigación*. 4ª ed. México: McGraw-Hill.
- Hevia R., Ricardo. (1994). *La Descentralización Educativa en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC.
- Hevia, R., Ricardo. (1996). *Estado de arte de la descentralización educativa en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC.
- Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social - ILPES. (1995). *Desarrollo Local: La apuesta por la democracia descentralizada y el humanismo social*. Santiago de Chile: CLAD.
- Jaramillo, G. (2002). *Municipalización y descentralización*. [Documento fotocopiado módulo especialización en Planeamiento Educativa]. Manizales: UCM.
- Jiménez E., Juan Alfredo. (1999). *Política educativa: Fundamentos y perspectivas críticas*, Colección Cátedra Doctoral. Universidad de Salamanca España.
- Kant, I. (1978). "Prólogo a la 2ª ed". En: *Crítica de la razón pura*. Madrid: Porrúa.
- Katz, M. (1971). *Burocracia y Escuela*. New York: Praeger.
- Kosik, Karl. (1989). *Dialéctica de lo Concreto*. México: Grijalbo.
- Latorre, Luz; Nuñez, Iván; González, Luis Eduardo & Hevia, Ricardo. (1991). "La municipalización de la Educación, una mirada desde los administradores del sistema". En: *Publicaciones OEI-IIIE*. Santiago de Chile.
- Loaiza Gallón, Hernando. (1999). *Introducción a la Administración Pública*. Bogotá: ESAP.

- López, María del Carmen. (2000). *Teorías de la Racionalidad*. Módulo UNED. Madrid, España.
- Lucrecia, Rodrigo. (2006). "Organismos Internacionales y reformas Educativas". En: *El derecho a la educación: un mundo globalizado*. Memorias X Congreso Nacional de Educación Comparada, San Sebastián, Ed. Espacio Universitario/EREIN. Tomo I.
- Márquez, C. (2004). *La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada*. *Revista de Educación*, 333, 12 p.
- Matías, Sergio (2008). "El municipio y la descentralización en Colombia". *Revista de Educación*, 341, 135-154. [Bogotá].
- McGinn, Noel. (1993). "Un proyecto de investigación acción para la Descentralización fr. Sistemas Educativos en América Latina". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Educativo*, 101. Washington. D.C. 12 p.
- Medina Rubio, R. (1994). *La Política educativa en España*. Líneas. Universidad de Valencia. 8 p.
- Meiriev, Philippe. (1998). *Frankenstein Educador*. Barcelona: Leartes.
- Mejía, Marco Raúl. (1999). *Educación(es) en la(s) globalización(es), entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Bogotá: Planeta Paz/Expedición Pedagógica Nacional.
- Mejía, Marco Raúl. (2004). *Leyendo las políticas educativas de la globalización*. Planeta Paz, XX Congreso de la CIEC, Santiago de Chile.
- Micalski, Wolfgang. (1998). *La educación para la economía y la sociedad del Siglo XXI*. España: Universidad de Salamanca.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2002). *El sistema educativo español 2002, Principios, estructura y administración del sistema educativo*. Madrid: MEN y Cultura.
- Montero, J. (1977). *Modernización y descentralización*. México: Tecnos,
- Morales Parra, Jorge. (2002). *Educación y Pedagogía*. Módulo Especialización en Gerencia Educativa, Universidad Católica de Manizales, Colombia.
- Morín, Edgar. (1997a). El Espíritu del Valle. En: *El Método I: La naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

- Morín, Edgar. (1997b). *El Método III: El conocimiento del conocimiento*. Barcelona: Cátedra.
- Morín, Edgar. (1998). *Tierra-Patria*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Morín, Edgar. (2001). *La mente bien ordenada*. 2ª ed. Barcelona: Los Tres mundos.
- Morín, Edgar; Ciurana, Emilio Roger & Motta, José Domingo. (2002). *Educación en la era planetaria*. Barcelona: Gedisa.
- Niño G., Juan Enrique. (1998). *Revista Javeriana No. 647*. Santafé de Bogotá.
- OEA. (1981). Modelos de regionalización educativa. En: Carlos Cajamarca Rey. [Documentos preparados]. Bogotá: MEN.
- Pachón Villamizar, Maruja. (1993). *Informe presentado al Congreso de la República*. Bogotá: MEN.
- Patiño A., Ernesto & Peñalosa, José G. (1995). *Génesis de la sociedad política del siglo XXI, de la paz de Betancur al Proyecto Constitucional de Barco*. Santafé de Bogotá: Universidad Distrital.
- Penagos, Gustavo. (1994). *Descentralización Administrativa*. 3ª ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Penalva B., José. (2007). "La descentralización Educativa: Problemas de aplicación". *Revista Iberoamericana de Educación*, 42(5), 25 de abril, OEI.
- Pereira, M. A. et al. (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares, GIR de Educación Comparada en la Universidad de Salamanca.
- Pereira, M. A. (2002). "Cambios en las reformas educativas. O problemas sin problemáticas en la nueva sociedad global". En: *Cuadernos de Pedagogía* 319.
- Puelles, Manuel. (1994). "Estudio teórico sobre experiencias de descentralización educativa". *Revista Iberoamericana en Educación*, 3.
- Puelles, Manuel. (1993). "La Organización de la educación en el Estado Autonomico". *Revista Política, Legislación e Instituciones en educación Secundaria*, ICE/Horsori, Universitat de Barcelona, pp. 71-86. 13 p.



- Rambla, Xavier; Calderón, E. & Pros, Nuria. (2005). "El proceso de descentralización educativa y el marco competencial actual". En: *La descentralización educativa en España, una mirada comparativa de los sistemas educativos de las Comunidades Autónomas*. ESTUDIO 18, Fundación Carles PII Sunyer, Barcelona.
- República de Colombia. (1971). *Plan Nacional de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha", 1970 – 1974*. Bogotá.
- República de Colombia. (1978). *Plan Nacional de Desarrollo "Plan de Integración Nacional" 1978 – 1982*. Bogotá.
- República de Colombia. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con Equidad", Sector Educación, 1983 – 1986*. Bogotá.
- República de Colombia. (1988). *Ley 489 de 1988, estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Colombiana*. Bogotá.
- República de Colombia. (1994). *Plan Nacional de Desarrollo, "El Salto Social", 1994 – 1998*. Bogotá.
- República de Colombia. (1998). *Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", 1998 – 2002*, Bogotá.
- República de Colombia – Congreso de la República. (1993). *Gacetas del Congreso – Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 60 de 1993*.
- República de Colombia – Congreso de la República. (1994). *Gacetas del Congreso - Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 115 de 1994*.
- República de Colombia – Congreso de la República. (2001). *Gacetas del Congreso – Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 715 de 2001*.
- República de Colombia – Consejo Nacional de Planeación. (2002, marzo). *Trocha Nacional Ciudadana: La Descentralización y la Regionalización como instrumentos de democracia, desarrollo y paz*. Documento de Trabajo No. 1.
- República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Documento para el Desarrollo Territorial No. 25-DDT*. Santafé de Bogotá.

- República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación. (2000). *Antecedentes de la descentralización*. Bogotá.
- República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Visión Colombia II Centenario 2019*. Bogotá.
- República de Colombia – Escuela Superior de Administración Pública (1998). *Análisis de la descentralización. Módulo de estudio para la formación de administradores públicos*. Bogotá.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1980a). *Nuclearización Educativa*. Bogotá.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1980b). *Plan Sectorial de Educación, 1980 – 1984*. Bogotá, D.C.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1988). *Informe ante el Congreso Nacional 1994 – 1998*. Bogotá, D.C.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1990). *Memorias del Ministro de Educación nacional al Congreso Nacional*. Bogotá.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1991). *Diseño de Modelos de Organización, Coordinación y Ejecución del Servicio Educativo en los Departamentos y en los Municipios*. Bogotá.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1996). *Plan Decenal de Educación, 1996 – 2005*. Bogotá, D.C.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1998). *Apoyo a la gestión Educativa RADAR*. Serie Documentos de Trabajo. Bogotá.
- República de Colombia – Ministerio de Educación Nacional. (1999). *Programa Mapa Educativo*. Santafé de Bogotá, D.C.
- Rescher, N. (1993). *La racionalidad. Una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón*. Madrid: Tecnos.
- Risvi, Fazal. (1993). “La racionalidad burocrática y la esperanza de una escuela democrática”. En: Wilfred Carr. *Calidad de la enseñanza e investigación*. Sevilla, España: Santillana.

- Rivera, Jorge Eliécer. (1999). *Educación y Desarrollo Local*. Universidad Católica de Manizales.
- Rivero, José. (1999). *Política Educativa para América Latina*. Santiago de Chile: OREAL.
- Roa Suárez, Hernando. (1995). *Carlos Marx y Weber, cuentistas sociales*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Roa Suárez, Hernando (1997). *¿Qué es la burocracia?*, Módulos Bogotá: ESAP.
- Roa Suárez, Hernando. (1998). *Los grupos de presión, una aproximación*. Bogotá: ESAP.
- Sacristán, José Gimeno & Carbonell Sebarroja, Jaume (coord.). (2004). "El sistema educativo, una mirada crítica". *Cuadernos de Pedagogía*. PAXIS.
- Sandoval Casilimas, Carlos A. (1999). "Investigación Cualitativa". Módulo 4. En: *Programa de Especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de Investigación Social*. Bogotá: ICFES/ASCUN.
- Salazar J., Guillermo. (1996). *Intercomunicar los distintos sectores del desarrollo local, para configurar estrategias participativas*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Salazar, Carlos. (1995). *Políticas Públicas*. Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salazar J., Guillermo. (1998). *La Reconstrucción Cultural, Objeto de la Descentralización Educativa*. Cali: Universidad del Valle.
- Sarmiento & Vargas. (1997). *Descentralización de los servicios en educación y salud en Colombia*. Santafé de Bogotá: DNP.
- Solé, Carlota. (1998). *Modernidad y Modernización*. México: Universidad Metropolitana.
- Straus, Anselm & Corbin, Juliet. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa, técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamental*. Medellín, Antioquia: Universidad de Antioquia, Facultad de Enfermería.
- Tarrow, Sydney & Hall, Peter. (1998). *Globalization and area studies: When is too broad too narrow? The cronicle of higher education*. London.

- Taylor, Steve & Bodgan, Robert. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tedesco, Juan Carlos. (1991). *Privatización de la educación en América Latina*, Buenos Aires – OREALC, Argentina
- Torres, Rosa María. (2004). "Derecho a la Educación es mucho más que el acceso a la Escuela". En: *El derecho a la Educación en un mundo Globalizado* (compilación). Memorias X Congreso Sobre Educación Comparada. España. Tomo I.
- Touriñan, J.M. (1995). La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia. *Revista Española de Pedagogía*, 202, 397-435.
- UNESCO. (1990). "Los desafíos mundiales y el desarrollo humano". En: *Conferencia Mundial sobre Educación para todos*. Documento de referencia. Jomtiem, Tailandia.
- UNESCO. (1996a). *Conferencia de Kingston*. Jamaica.
- UNESCO. (1996b). *Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI*. París.
- UNESCO. (1997). *Declaración de Hamburgo sobre aprendizaje de las personas adultas*. Alemania.
- UNESCO. (1997, septiembre). *Miradas desde la Conferencia Iberoamericana de la Educación y Declaración de Mérida Venezuela*. Caracas, Venezuela: UNESCO.
- UNESCO-IIPE. (1999). "Los desafíos de la escuela del futuro". En: *Carta Informativa*, No. 4, octubre – diciembre.
- UNESCO-IIPE. (2000a). "Educación tarea de todos". En: *Carta Informativa* No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE (2000b). "Un sistema educativo descentralizado". En: *Carta Informativa del IPE*, No. 4, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2001a). "Gestión del personal docente: afrontar los desafíos". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2001b). "La diferencia entre lo público y lo privado". En: *Carta Informativa*, No. 1, enero – marzo.

- UNESCO-IIPE. (2001c). "La privatización en América Latina: una historia larga y ambigua". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2001d). "Mejorara la gestión del personal docente con sistemas de información". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2001e). "Privatización de la educación: un debate de actualidad". En: *Carta Informativa*, No. 1, enero – marzo.
- UNESCO-IIPE. (2002a). "Acordar importancia a las competencias técnicas". En: *Carta Informativa*, No. 4, octubre – diciembre.
- UNESCO-IIPE. (2002b). "Educación en situaciones de emergencia". En: *Carta Informativa*, No. 3, julio – septiembre.
- UNESCO-IIPE. (2002c). "Responder a las situaciones de Emergencia". (Editorial). En: *Carta Informativa*, No. 3, julio – septiembre.
- UNESCO-IIPE. (2003a). "Descentralización de la educación: tendencias, cuestiones". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2003b). "El papel del estado cambia, nuevas competencias para los planificadores". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2003c). "Enfoques sectoriales en la planificación". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2003d). "Globalizar el sentido de la educación". En: *Carta Informativa*, No. 3, julio – septiembre.
- UNESCO-IIPE. (2003e). "Planificar la educación en sociedades pluriétnicas y multiculturales". En: *Carta Informativa*, No. 3, julio – septiembre.
- UNESCO-IIPE. (2004a). "Programa de Investigaciones sobre funcionamiento de las Oficinas Locales de Educación". En: *Carta Informativa*, No. 2, abril – junio.
- UNESCO-IIPE. (2004b). "¿Puede la descentralización mejorar las escuelas?". En: *Carta Informativa*, No. 4, Vol. XXII, octubre – diciembre.

## Bibliografía

- UNESCO – IIPE (2008). *Descentralización Educativa*, Gobinda, París.
- UNESCO - UNICEF. (1999). *El estado mundial de la infancia*. New York.
- Universidad Nacional de Colombia. (1997, julio). *Revista Análisis Político*. Edición Especial.
- Vega Gil, Leoncio; Hernández D., José María; García C., Clementina et al. (2007). *Convergencias y divergencias de la formación inicial del profesorado*. Salamanca, España: USAL.
- Vergara, Carmen Helena & Simpson, Mary. (2002). "Estudio General sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados del procesos de descentralización territorial en el sector educativo". En: *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década*. Bogotá: DNP/FONADE/PNUD. Tomo I.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- Weiler, Hans N. (1992). *¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?* Monografía sobre Descentralización y Evaluación de los Sistemas Educativos.
- Winler, J. (1988). *Modelo ecléctico de descentralización*. [Documento fotocopiado en módulo especialización en Planeamiento educativo]. Manizales: UCM.
- Zemelman, Hugo. (1992). *Horizontes de la razón*. Barcelona: Anthropos.

## ANEXOS

### ANEXO 1:

#### RASGOS SIGNICATIVOS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA (LOGSE) EN COMPARACIÓN CON COLOMBIA

<p style="text-align: center;"><b>DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA</b> (Constitución de 1978 / Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo Español, LOGSE)</p>	<p style="text-align: center;"><b>DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA</b> (Comentarios desde la Constitución de 1991 / Ley General de Educación)</p>
<p>“España se constituye en un Estado social y de democrático de derecho, adopta como forma política la Monarquía Parlamentaria y se modifica la anterior organización territorial centralista, sustituyéndose por un nuevo modelo en el que las Comunidades Autónomas pueden asumir, entre otras, responsabilidades en cuestiones de educación” (Eurydice,1997).</p>	<p>“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1, C.P).</p>
<p>“El estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas aquellas materias que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia, sin embargo, tiene competencia exclusiva en otra. Así, la administración estatal se ocupa de los asuntos que afectan al conjunto de los españoles o que están relacionados con tema de carácter internacional”.</p>	<p>Política y lineamiento nacional, obligatoriedad desde la Ley 115 de 1994, desde la Ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001, se delegan competencias y distribuyen recursos a las entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.</p>
<p>“El proceso de descentralización que se está llevando a cabo ha afectado a muchos Ministerios (Eurydice, 1998), entre ellos el Ministerio de Educación y Cultura, lo que implica una nueva organización tanto de servicios centrales (para el ejercicio de las competencias reservadas al Estado) como de servicios periféricos (que gestionan los asuntos del nivel autonómico)”.</p>	<p>La Reforma de la Administración Pública, en contexto de la modernización del estado, ha hecho reformas estructurales a los Ministerios. El MEN ha sido reformado en su estructura orgánica tres (3) veces durante el período 1990-2002.</p>

<p>“En materia de educación, las Comunidades Autónomas tienen competencias para desarrollar la normas estatales y regular los aspectos no básicos del sistema educativo, y competencias ejecutivo-administrativas que les permiten gestionar en su propio territorio” (LOGSE).</p>	<p>No existe para Colombia.</p>
<p>“Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas” (numeral 3, Art. 4, Título Preliminar, LOGSE).</p>	<p>El nivel nacional (MEN) establece los lineamientos y logros curriculares, en las entidades territoriales a través de las Juntas Departamentales, distritales, Municipales e Instituciones Educativas se organizan los planes de estudio. Se dinamiza el currículo desde el punto de vista metodológico.</p>
<p>“Las Administraciones educativas coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas asegurando la relación entre los equipos pedagógicos de los centros que imparten distintos ciclos” (numeral 3, Art. 7, Cáp. Primero, Título Primero LOGSE);</p>	<p>Política educativa de cobertura, calidad, equidad y mejoramiento; la atención al servicio lo hace el ICBF, y un grado obligatorio de preescolar que lo atienden las instituciones educativas (tendiente de ampliación).</p>
<p>“Las Administraciones educativas desarrollarán la educación infantil. A tal fin determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas, sin fines de lucro” (numeral 2, Art. 11, Cáp. Primero, Título Primero).</p>	<p>Por competencias delegadas de la Nación a las entidades territoriales y por lineamiento de políticas se podrá contratar con el sector privado, no gubernamental y social la prestación de dicho servicio.</p>
<p>“Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas” (numeral 3, Cáp. Tercero, Título Primero).</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia según la Ley General de Educación.</p>



<p>“Las Administraciones educativas regularán y favorecerán la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales” (numeral 4, Art. 37, Cáp. Quinto, Título I).</p>	<p>Se fomentan procesos de inclusión por política local atendiendo lineamiento nacional; los padres participan a través de Gobierno Escolar.</p>
<p>“Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores” (numeral 4, Art. 57, Título Cuarto LOGSE).</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia, según la Ley General de Educación.</p>
<p>“Las Administraciones locales podrán colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que éstos desarrollan su labor” (numeral 5, Art. 57, Título Cuarto).</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia, según la Ley General de Educación.</p>
<p>Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes” (numeral 2, Art. 58, Título Cuarto).</p>	<p>Fondo de servicios docentes en las Instituciones Educativas; a través de la entidad territorial, se reconoce valor que transfiera el Estado sobre gratuidad de la educación básica.</p>
<p>“Las administraciones educativas ejercerán la función inspectora para garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad”.</p>	<p>A través de acciones del Ministerio y las entidades Territoriales. El cuerpo de supervisores está desapareciendo a medida que se presenta la vacante, lo mismo las direcciones de núcleos educativos.</p>
<p>“Las Administraciones educativas evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias” (numeral 2, Art. 62, Título Cuarto).</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia según la Ley General de Educación.</p>

<p>“La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará la organización y proveerá los medios de toda índole que deban adscribirse al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación” (numeral 3, Art. 62, Título Cuarto)</p>	<p>La evaluación general del sistema educativo se realizará por el MEN y el Instituto colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, a través de las pruebas SABER, ECA.</p>
<p>“Con el objeto de obtener la máxima rentabilidad de los recursos, la organización territorial de las Administraciones educativas podrá configurarse en unidades de ámbito geográfico inferior a la provincia, par la coordinación de los distintos programas y servicios de apoyo a la actividades educativas” (numeral 5, Art. 58, Título Cuarto).</p>	<p>No pertinente ni aplicable en Colombia, dado que las “regiones”, las “provincias” y otros “territorios”, apenas se perfilan como entidades territoriales en el país (Ley de Ordenamiento Territorial).</p>

**ANEXO 2:****RASGOS SIGNIFICATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE EN COMPARACIÓN CON COLOMBIA**

<b>RASGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN CHILE</b>	<b>RASGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA</b>
<p>En Chile, desde inicio del gobierno de la transición democrática, en 1990 hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación configuran una acción de envergadura sin precedentes en el último cuarto de siglo, que intenta el mejoramiento y transformación del sistema escolar, en un marco de consensos amplios sobre el carácter estratégico del sector para el proyecto de desarrollo económico y democrático del país.</p>	<p>En Colombia, desde el inicio del Gobierno del Frente Nacional, en 1958 (consecuencia del golpe de estado del General Rojas Pinilla), hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación intentan avanzar hacia procesos de cambio, mejoramiento y transformación del sistema educativo, con amplia participación para consolidar el estado democrático impulsado por la Constitución de 1991.</p>

<p>En Chile, los cambios que realizan las políticas de los años 90, se desarrollan en una matriz institucional descentralizada, en la que operan mecanismos de financiamiento competitivos, instaurados a comienzos de la década de 1980 por políticas neoliberales del régimen militar, a la vez que los propios de un Estado capaz de diseñar y ejecutar programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y que define además un marco curricular nacional.</p>	<p>Los cambios institucionales en la administración de la educación vienen operando de manera dispersa desde 1968 (Reforma de Transformación de la Administración Pública, Gobierno de Carlos Lleras Restrepo), pasando por los Gobiernos hasta 1990, y de manera extraordinaria, por ordenación explícita de la Constitución de 1991.</p>
<p>“El sistema escolar de Chile es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar” (Cox, 1997).</p>	<p>El sistema educativo colombiano es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación que se remonta a la Constitución de 1886 que estimuló el principio de “Centralización política y descentralización administrativa”.</p>
<p>La reforma de inicios de la década de 1980 (Cox, 1997), en la administración y financiamiento del sistema escolar consistió en tres medidas principales:</p> <p>En primer término, transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del MEN, a los 325 municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, y administrar su infraestructura, mientras el MEN mantenía funciones normativa, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación.</p> <p>En segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una</p>	<p>La reforma descentralizadora se inicia con la Ley 12 de 1983 (Impuesto al valor agregado), en cuanto financiamiento explícito de sectores sociales, entre ellos, la educación. Dicho proceso se ha caracterizado mediante las siguientes acciones estratégicas: Reformas administrativas de MEN; Delegación de la administración de la educación a gobernadores y alcaldes; Transferencia de centros educativos a los departamentos y municipio; Certificación de departamentos y municipios para la administración de la educación; Delegación de competencias y distribución de recursos; Expedición de la Ley 115 de 1994, Ley general de Educación (Ordenación del sistema educativo); Ley General de Participaciones; Cambio en la asignación de recursos mediante la modalidad de una subvención por alumno atendido, transferencia nacional a los</p>

<p>subvención por alumno atendido, adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media.</p> <p>Por último, la reforma traspasó la administración de un número de establecimientos públicos de educación vocacional (nivel medio) desde el MEN a corporaciones constituidas ad-hoc por los principales gremios empresariales.</p>	<p>centros educativos a través de los departamentos y directamente transferidas a los municipios certificados, mayores de 1.000.000 habitantes.</p>
<p>Las políticas en las cuales se asienta la reforma de calidad y equidad de la educación chilena son los cambios incrementales, abiertos a la iniciativa de actores y del entorno, orientada a la escuela como eje de acción (García, Huidobro &amp; Cox, 1999: 27-28.). Este tema, la escuela como centro de acción corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta además en lo programático, como una forma de "romper" la inadecuación del enfoque matricial "Ministerio-Municipios", definido con antelación que no permite al primero un adecuado control del hacer escolar más allá de algunas dimensiones importantes, pero de carácter formal y claramente insuficientes para responsabilizarse del proceso pedagógico, como se le demanda al Ministerio, sin tener un soporte legal consistente con esta misión</p>	<p>Las políticas educativas se hacen vida en la Institución Educativa como centro, eje y unidad mínima del sistema educativo, que posibilita incrementar los niveles de participación ciudadana, construcción del desarrollo local; además permite el adecuado control de la educación por parte de los actores claves: Estado, Familia, Sociedad, Escuela. Las instituciones educativas se responsabilizan de la calidad de la educación y de los procesos pedagógicos, con apoyo, acompañamiento y decisiones finales del MEN y las respectivas entidades territoriales, llámense departamentos, distritos, municipios o territorios indígenas.</p>
<p>Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80 fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por</p>	<p>Aplicable y pertinente para la experiencia colombiana.</p>

<p>matrícula; el traspaso de funciones desde el MEN y su burocracia central a los poderes locales representados en el municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y mayores opciones para los consumidores.</p>	
<p>En el periodo 1994 - 2000, (COX, 1997), el gobierno del Presidente Frei, inauguró su gestión en educación con una iniciativa de articulación política y técnica de nivel nacional destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente la implicaciones estratégicas del sector.</p>	<p>En el periodo 1990-2002, se han dado los mayores cambios en la administración de la educación: Ley 60 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 715 de 2001; se destaca el Plan Decenal de Educación 1996-2005, como política de estado y no de los gobiernos.</p>

### ANEXO 3:

SÍNTESIS DE LOS DEBATES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Y GACETAS DE PUBLICACIÓN, SOBRE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 60 DE 1993 (COMPETENCIAS Y RECURSOS)


**ANEXO 4:****RELACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MEN, PRIMERA ETAPA**

<b>Nro.</b>	<b>ENTIDAD TERRITORIAL</b>	<b>GOBERNADOR</b>	<b>FECHA CERTIFICACIÓN</b>	<b>FECHA ACTA DE ENTREGA DEL SERVICIO EDUCATIVO</b>
01	Amazonas	José Arcesio Murillo Ruiz	20 de junio de 1997	22 de septiembre de 1997
02	Antioquia	Alberto Builes Ortega	22 de diciembre de 1995	10 de abril de 1996
03	Arauca	Gustavo Carmelo Castellano	12 de agosto de 1997	30 de septiembre de 1997
04	Atlántico	Rodolfo José Espinosa Meola	12 de octubre de 1995	30 de abril de 1996
05	Barranquilla	Bernardo Hoyos Montoya	15 de noviembre de 1995	30 de abril de 1996
06	Bolívar	Miguel Enrique Raad Hernández	15 de noviembre de 1995	14 de junio de 1996
07	Boyacá	Eduardo de Jesús Vega Lozano	22 de diciembre de 1995	10 de mayo de 1996
08	Caldas	Tony Jozame Amar	15 de agosto de 1995	15 de noviembre de 1996
09	Caquetá	Luis Antonio Serrano Morales	26 de diciembre de 1995	16 de julio de 1996
10	Cartagena de Indias	Nicolás Francisco Curi (Alcalde)	15 de noviembre de 1995	14 de junio de 1996
11	Casanare	Jorge Prieto Riveros	12 de agosto de 1997	27 de noviembre de 1997
12	Cauca	César Laureano Negret Mosquera	16 de diciembre de 1996	15 de diciembre de 1997
13	Cesar	Lucas Segundo Gnecco Cerchar	10 de julio de 1997	19 de septiembre de 1997
14	Chocó	Luis Gilberto Murillo Urrutia	21 de noviembre de 1997	
15	Córdoba	Ángel Villadiego Hernández	12 de agosto de 1997	14 de Octubre de 1997
16	Cundinamarca	Andrés González Díaz	12 de agosto de 1997	23 de diciembre de 1997
17	Guainía	Arnoldo José Rojas	10 de julio de 1997	14 de noviembre de 1997
18	Guajira	Álvaro Cuello Blanchar	20 de mayo de 1997	19 de septiembre de 1997

## Anexos

19	Guaviare	Hernando González Villamizar	11 de noviembre de 1997	11 de diciembre de 1997
20	Huila	Jaime Bravo Motta	11 de agosto de 1997	11 de diciembre de 1997
21	Magdalena	Juan Carlos Vives Menotti	12 de agosto de 1997	10 de octubre de 1997
22	Meta	Alan Jesús Edmundo Jara	30 de diciembre de 1996	28 de febrero de 1997
23	Nariño	Jesús Arnulfo Roseno Ruano	1 de julio de 1997	15 de octubre de 1997
24	Norte de Santander	Jorge Alberto García	18 de septiembre de 1996	20 de diciembre de 1996
25	Putumayo	Jorge Devia Murcia	28 de noviembre de 1996	8 de abril de 1997
26	Quindío	Henry Gómez Tabares	22 de diciembre de 1995	22 de abril de 1996
27	Risaralda	Carlos Arturo López	13 de julio de 1995	29 de diciembre de 1995
28	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Leslie Mafia Net Archbold	29 de julio de 1997	28 de noviembre de 1997
29	Santa Marta	Jaime Solano Jimeno (Alcalde)	2 de septiembre de 1997	11 de octubre de 1997
30	Santafé de Bogotá	Enrique Peñalosa Londoño	26 de diciembre de 1995	10 de julio de 1996
31	Santander	Miguel Jesús Arenas Prada	11 de agosto de 1997	17 de octubre de 1997
32	Sucre	Eric Julio Morris Taborda	26 de junio de 1996	26 de octubre de 1996
33	Tolima	Carlos Alberto Estefan Upegui	28 de mayo de 1996	23 de agosto de 1996
34	Valle del Cauca	Gustavo Álvarez Gardeazábal	22 de diciembre de 1995	22 de abril de 1996
35	Vaupés	Bernabé Silva Meche	1 de julio de 1997	14 de noviembre de 1997
36	Vichada	Gilberto Pulido Perdomo	19 de julio de 1995	12 de diciembre de 1995

**Fuente:** MEN, Programa Alcaldes por la Educación, Memoria General Foros Regionales de Alcaldes por la Educación, Santafé de Bogotá, julio de 1998, pp. 109-659.

**ANEXO 5:**

SÍNTESIS DE TRÁMITES Y DEBATES DADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIANA, Y GACETAS PUBLICADAS, EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Cámaras	Gacetas	Trámites	Ponentes
Cámara de Representantes, Comisión Constitucional Sexta	Nro. 56 de 1992, Tomo 1, Proyectos de Ley	<b>Ponencia para el Primer Debate, Proyecto de Ley 05 de 1992, " Por el cual se expide la ley General de Educación".</b>	Pedro Vicente López Nieto, Gabriel Acosta Bendeck, Representantes Ponentes
Cámara de Representantes, Comisión Sexta Constitucional	Nro. 157, pp. 7-15, de 1992	Proyectos de Ley Nro. 05 de 1992, Texto aprobado en Primer Debate, "Por el cual se expide la ley General de Educación ". Texto aprobado en Primer Debate	Julio Bahamón Vanegas (Presidente), Alfredo Cuello Dávila (Vicepresidente) Luis Eduardo Serge Ávila (Secretario General)
Cámara de Representantes, Comisión Constitucional Sexta	Nro. 158, pp. 1-22, 13 de noviembre de 1992	Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Nro. 05/92, "Por medio del cual se expide la ley General de Educación"	Pedro Vicente, López Nieto, Gabriel Acosta Bendeck
Senado de la República	Nro. 274 pp. 2-5 5 de agosto de 1993	Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Nro. 44, "Por el cual se desarrolla el Derecho a la Educación"	Gustavo Dájer Chaid, Germán Hernández Aguilera
Senado de la República, Comisión Sexta Constitucional Permanente	Nro. 274 , pp. 18-24 11 de agosto de 1993	Ponencia para Primer Debate, Proyecto de Ley 261 de 1993, "Por medio del cual se expide la ley General de Educación"	Gustavo Dájer Chaid, Germán Hernández Aguilera

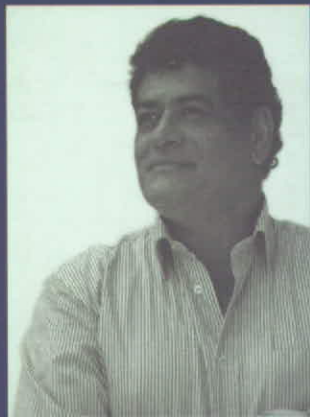


Senado de la República, Comisión Sexta Constitucional Permanente	No. 402, pp. 1-18, 18 de noviembre de 1993	Ponencia para Segundo Debate, Proyecto de Ley 261 de 1993 (Cámara), "Por medio del cual se expide la Ley General de Educación"	Gustavo Dájer Chaid, Germán Hernández Aguilera
--	--	--	--

**ANEXO 6:**

SÍNTESIS DE LOS TRÁMITES Y DEBATES DADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y GACETAS PUBLICADAS RELACIONADAS CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 715 DE 2001

Cámaras	Gacetas / Fechas	Trámites	Ponentes
Senado de la República Comisión Tercera Constitucional	600 p. 1-11 23 de noviembre de 2001	Ponencia para Primer Debate al proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara	Ponentes Comisión Tercera del Senado: Víctor Renán Barco, Augusto García, Jaime Dussán, Pedro Nel Jiménez, Aurelio Iragorri, Orestes Zuluaga, Luis Guillermo Vélez. Ponentes Comisión Tercera de la Cámara: Óscar Darío Pérez, Rafael Amador, Dilia Estrada de Gómez, Santiago Castro, José Arlén Carvajal, Julián Silva, Gustavo Petro.
Senado de la República, Comisión Constitucional Sexta	645 p. 1-12, 48, 13 de diciembre de 2001	Ponencia para Segundo Debate al proyecto de Ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara	Ponentes Comisión Tercera del Senado: Jaime Dussán, Pedro Nel Jiménez, Aurelio Iragorri, Orestes Zuluaga, Luis Guillermo Vélez. Ponentes Comisión Tercera de la Cámara: Óscar Darío Pérez, Rafael Amador, Dilia Estrada de Gómez, Santiago Castro, José Arlén Carvajal, Julián Silva, Gustavo Petro.



### **Silvio Cardona González**

Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Salamanca, España; Docente Investigador del Grupo ALFA de la Facultad de Educación y Director de Posgrados de la UCM; Director del Grupo de Investigación ORION de la ESAP, Caldas; Par Evaluador de Colciencias y Par Académico del CNA.

Entre sus distinciones se cuentan el Escudo de Oro del Departamento de Caldas por sus servicios a la educación oficial y por los estudios de descentralización educativa; un pergamino otorgado por la Cámara Junior Capítulo Caldas de reconocimiento al liderazgo educativo y la investigación en Caldas; el Premio Extraordinario de Doctorado otorgado por la Universidad de Salamanca, España; y la Medalla al Mérito Investigativo de la UCM.

Entre sus publicaciones están los libros: Descentralización Educativa; Educación y Sociedad; Imaginarios Colectivos sobre Desarrollo Institucional de las Administraciones Públicas Locales; Construcción de un Modelo de Apoyo para el Fortalecimiento y Desarrollo Institucional de las Administraciones Públicas Locales; Educación, Sociedad, Cultura: Miradas Abiertas Críticas y Complejas; Redes de Gestión como Factores Asociados al Desarrollo Institucional de las Administraciones Públicas Locales; artículos en revistas científicas; documentos; ensayos y reflexiones sobre modernización del estado y el sistema educativo.

En Colombia el fenómeno de la globalización ha implicado cambios significativos en el campo político, económico y social. Uno de ellos ha sido la descentralización, proceso que conduce a transformaciones profundas en la forma de pensar la organización y funcionamiento de las instituciones. La educación, entendida como una de las manifestaciones más sublimes desarrolladas por el ser humano, en tanto posibilita la preservación de la cultura, no ha sido ajena a estos cambios y se ha visto seriamente transformada en sus intencionalidades y racionalidades.

El libro que el lector tiene en sus manos es el fruto de un esfuerzo intelectual comprometido, que estudia ampliamente la crisis que ha producido la descentralización administrativa de la educación en Colombia y propone otras miradas de sentido —resignificar, en palabras del autor— de la planificación educativa. El profesor Silvio Cardona González propone una nueva racionalidad que involucra cambios estructurales en el estado que favorecen la institucionalidad de la educación. Por eso dice: «[...] la descentralización administrativa de la educación tiene su cometido: contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema educativo para hacer de la educación un eje de desarrollo que le permita al país, tener presencia significativa en la región y el mundo como exigencia de la globalización. Para ello, la academia universitaria está llamada a ser contributiva mediante la investigación».

*Héctor Fernando Giraldo B.*

ISBN 978-958-8022-44-4



9 789588 022444