

A PROPOSITO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EDUCACION*

Los constantes y crecientes esfuerzos en educación realizados por los distintos Gobiernos particularmente en las últimas décadas, y los programas que están por cumplirse dirigidos a extender cuantitativa y cualitativamente los servicios, han puesto de relieve las deficiencias estructurales de la administración, de cuya solución depende, en gran parte, que se pueda obtener la extensión y calidad deseada de la educación a todos los niveles académicos.

Durante las dos últimas décadas se han propuesto varias reformas a la estructura del Sector Educativo, tanto a nivel nacional como regional. El criterio adoptado ha sido el de crear condiciones para hacer efectivo el principio de "Centralización de la Política por Planeación Educativa y Descentralización de su Administración" Sin embargo, la administración de personal docente y la administración del financiamiento de la educación para todos los niveles del Sistema, principales factores de desorden operativo, siguen concentrados a cargo del Ministerio de Educación. Por otra parte, las Secretarías de Educación encargadas parcialmente de la educación en los departamentos depende de los Gobernadores quienes a su vez dependen del Presidente de la República siendo muy débil la relación entre el Ministerio de Educación y dichas Secretarías.

Actualmente existe un conflicto de funciones a nivel departamental y del Distrito Especial, en donde los Fondos Educativos Regionales (FER) concentran su presupuesto, su ejecución y control, así como el nombramiento del personal docente, dejando a las Secretarías de Educación un papel intermedio de responsabilidad en la administración de personal, en la supervisión, control y vigilancia de la educación, tanto oficial como privada, en las respectivas regiones.

A lo anterior se agrega la situación de abandono en que se mantiene la administración de la educación, a nivel local, es decir, los Municipios. Por lo general, no se les tiene en cuenta dentro de la estructura organizacional de los servicios escolares, a pesar de que a los Municipios les fueron asignadas responsabilidades concretas en la Ley 39 de 1903, Ley orgánica de la Educación Nacional, aún vigente. En cumplimiento de ella se realizan tareas relacionadas con el mantenimiento de los locales escolares y destinan no menos del 10% de su presupuesto para educación. Además, en la década del 30 al 40, fueron dictadas varias disposiciones legales mediante las cuales se determinaron algunas estructuras de tipo municipal para el fomento de la educación, los restaurantes escolares, la alfabetización y la asistencia escolar, entre otros aspectos. Hoy en día esta estructura de tipo local es tan débil que puede afirmarse que, para efectos de educación no existe, a excepción de las ciudades como Bogotá y las capitales de departamento que cuentan con secretarías de educación.

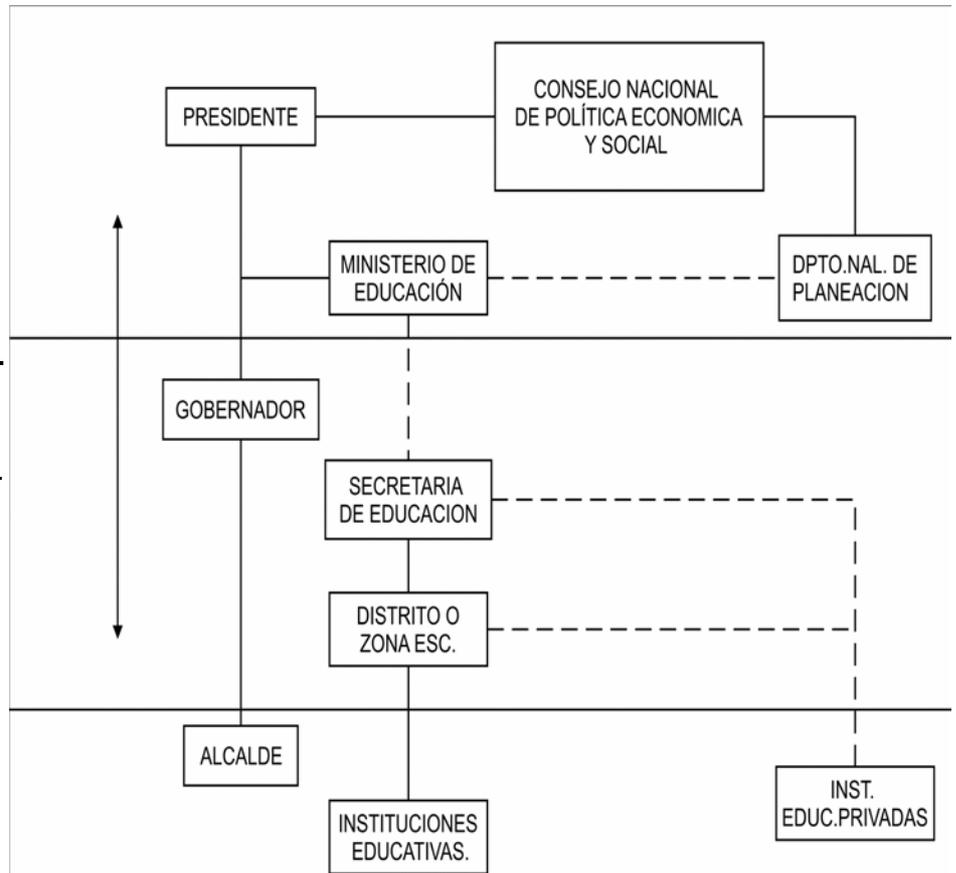
La situación anotada anteriormente demuestra la necesidad de revisar la estructura administrativa del Sector Educativo para que el Gobierno Nacional pueda cumplir una

* El rector encargado de la U.P.N. doctor Augusto Romero Díaz considera de gran interés el tema sobre la Descentralización Administrativa en el Sector Educativo" por tal motivo se publica este artículo presentado por él. (Nota de la Redacción).

política, de carácter nacional al respecto, que beneficie a las grandes masas de colombianos hoy marginadas de los beneficios de la educación.

GRAFICO No. 1
NIVELES DE ADMINISTRACION DE LA EDUCACION
Propuesta de Coordinación

- NIVEL NACIONAL**
- Formulación de Políticas.
 - Planeación y programación nacional.
 - Coordinación
 - Asesoría técnica.
- NIVEL DEPARTAMENTAL**
- Adaptación de políticas.
 - Planeamiento y programas.
 - Supervisión.
 - Evaluación.
- NIVEL MUNICIPAL**
- Ejecución.
 - Control.
 - Información.



Si bien es cierto, no pueden adoptarse simultáneamente todas las medidas de reestructuración administrativa, para desarrollar plenamente el principio de “Centralización de la Política y Descentralización de la Administración”, es preciso adoptar prioritariamente medidas de orden operativo, que vinculen a los planteles al proceso total, haciendo de las funciones de evaluación y planeación institucional el punto de partida para integrar y formular el plan educativo.

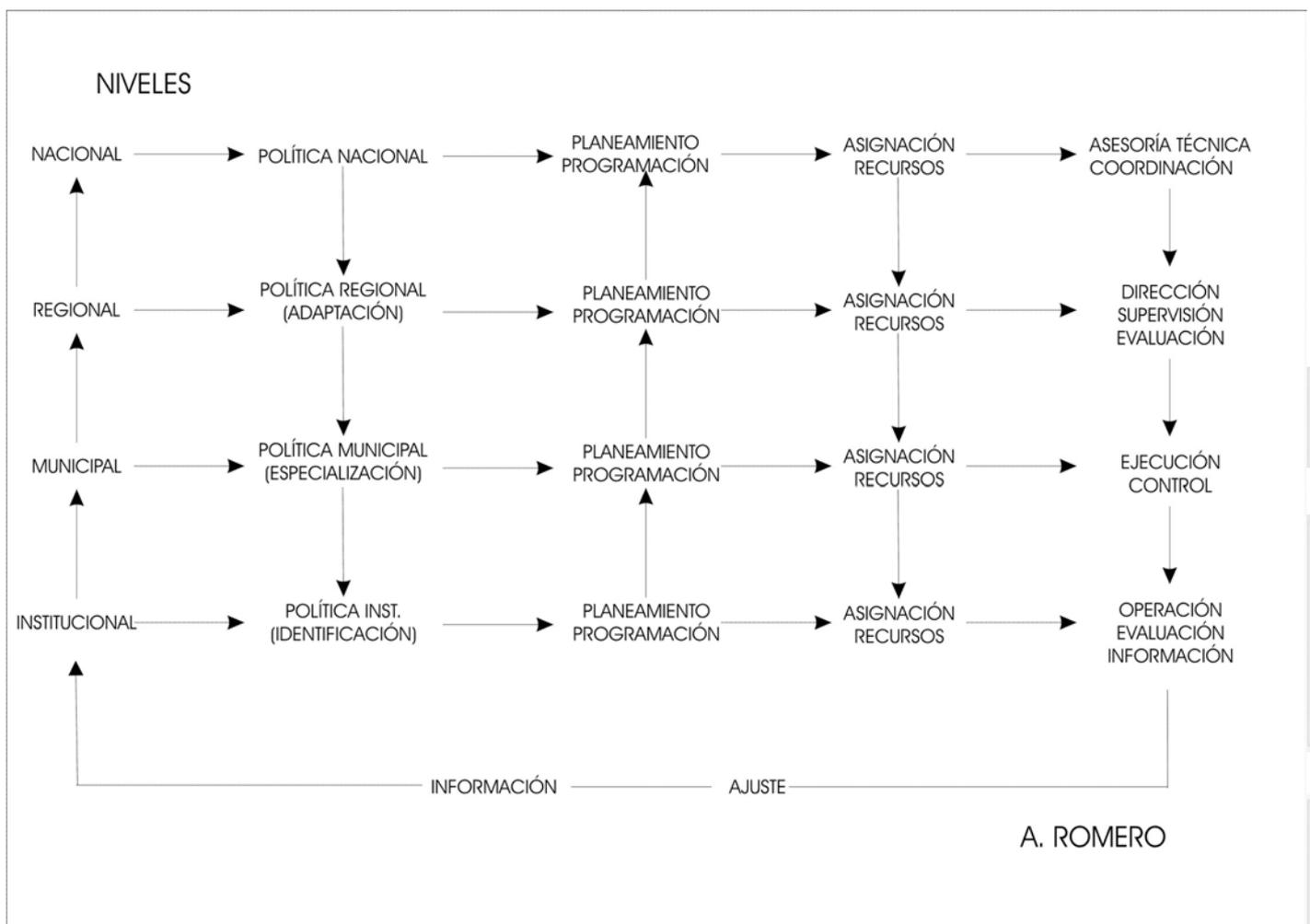
Será entonces, a partir de la planeación institucional, donde se interprete y planifique el logro de metas educativas, para integrar los programas tanto a nivel local o municipal como a nivel regional, hasta llegar a formular el plan de educación. Así se llegará efectivamente a formular una política Nacional; la centralización de la dirección general, el control y vigilancia de la educación y la descentralización de la administración a través de los niveles regional, local y de planteles (El Gráfico No. 1 describe esta iniciativa).

La descentralización administrativa propuesta debe reforzarse con medidas que aseguren una efectiva coordinación, supervisión y control de todos los planteles educativos, tanto oficiales como privados, a nivel local y regional. Si se espera lograr determinadas metas, en tiempo también determinado, la planificación del desarrollo educativo debe contemplar todos los colombianos, de conformidad con los términos que contempla la Ley.

Propuesta

La ejecución de una política educativa, de hondo sentido nacional, necesitará cada vez más de la coordinación del Poder Ejecutivo, para que no sólo sea el Sector Educativo el que se comprometa con programas de tanta trascendencia nacional, estos problemas deben constituirse en preocupación fundamental de todas las autoridades de la rama ejecutiva. Esto hace pensar que la responsabilidad oficial en el éxito de la aplicación de la política educativa debe recaer en los jefes de los gobiernos regionales y locales, para que así la educación reciba la atención esmerada que también se le prodiga a otros programas de interés político, social o económico.

**GRAFICO No. 2
IMPLEMENTACION DE POLITICAS EDUCATIVAS
Propuesta de Integración**



Particularmente, la política educativa nacional necesitará cada vez más de la coordinación ejecutiva en los distintos niveles de administración, para que no sólo sea a escala nacional que opere la integración sectorial para el desarrollo de la educación, sino

que, progresivamente, la responsabilidad recaiga en los gobiernos regionales y municipales, y coordinen las acciones de integración de servicios, en sus respectivas jurisdicciones.

La descentralización propuesta, hace pensar en la necesidad de adoptar un sistema de coordinación ejecutiva del sector oficial, que tenga como finalidad los siguientes aspectos:

- a) Racionalizar la interpretación y ejecución de la política nacional en los niveles departamental y local.
- b) Organizar la coordinación operativa en los distintos niveles administrativos y mejorar las estructuras departamentales y locales, para garantizar adecuados canales de descentralización administrativa.
- c) Definir los procedimientos para la investigación e información básica que facilite el proceso de planificación a partir del nivel comunitario, donde se ubican los planteles educativos, hasta llegar a la adopción de políticas a nivel nacional. En estas condiciones, el sistema de coordinación ejecutiva que se adopte, debe fijar responsabilidades para cada nivel administrativo:

1. Nivel Nacional

A nivel nacional se impone una ágil coordinación de los distintos institutos del sector, cuyos programas deben estar contemplados, necesariamente, en el plan de educación, bajo la coordinación y dirección general del Ministerio. Es necesario que en la medida en que se integre el Plan Nacional de Educación, también se coordine la cooperación de todos los sectores institucionales. Los programas sectoriales que confluyan en esta política aportarán, en cada caso, los recursos económicos que requiera su aplicación en las áreas de influencia de cada institución educativa, a través de las estructuras administrativas departamentales.

2. Nivel Departamental

La responsabilidad de este nivel en la dirección administrativa de la política nacional requiere el mejoramiento de los servicios prestados por las secretarías de educación; los fondos educativos regionales y otras dependencias descentralizadas del sector, para que puedan cumplir las funciones técnicas de investigación, planeación regional, supervisión y evaluación, como funciones permanentes a nivel departamental. Sobre estas bases será posible configurar y acelerar la descentralización administrativa, hasta llevar este proceso a las comunidades locales, las cuales deben asumir responsabilidades cada vez mayores en el manejo de sus propias necesidades y aspiraciones respecto a los programas educativos.

3. Nivel Municipal

La delegación de funciones debe llegar al Municipio en donde deben promoverse las acciones oficiales para poner en práctica la política de integración de servicios.

No se puede perder de vista que las instituciones educativas deben estar directamente vinculadas al desarrollo del respectivo municipio y, por tanto, corresponde a este nivel administrativo realizar especiales esfuerzos en el orden operativo para canalizar los

recursos provenientes de la nación y del departamento, de acuerdo a sus propias necesidades y a las del desarrollo regional y nacional.

La forma indicada para utilizar los recursos nacionales, departamentales y los propios del municipio, será a través de una junta municipal de desarrollo, producto de la integración, de las que actualmente existen, cuyo funcionamiento aislado y ocasional las hace inoperantes.

La junta municipal de desarrollo cuya composición puede ser compartida por las autoridades locales, los representantes de las instituciones prestatarias de servicios y representantes de la comunidad; debe ser el organismo responsable de elaborar el proyecto de desarrollo municipal, el cual debe contemplar las prioridades y distribución de los recursos, vigilar su aplicación y evaluar periódicamente sus resultados.

4. Nivel Comunitario (Institucional o de Plantel)

La comunidad representa la unidad básica de desarrollo social. Es allí donde se llevan a cabo todos los procesos que conducen al logro del objetivo primordial del sistema, como es el de educar a la juventud, y en donde se pueden identificar los efectos de las instituciones educativas en el contexto social. Esto hace necesario que el Gobierno Nacional tome la información básica para la planificación, en cuanto a objetivos finales y metas de la educación, de las iniciativas comunales. Es preciso que en este nivel, se tenga noción clara de las necesidades y, sobre todo, del hecho de saber cómo coordinar sus esfuerzos armónicamente con los niveles municipal, departamental y nacional.

Si la institución educativa, a nivel comunitario, da sentido y vigencia a la política nacional, en cuanto ésta se forma mediante generalización y abstracción de situaciones particulares y concretas; si la institución escolar incorpora sus esfuerzos a los de la comunidad, estará en condiciones de formular su propia filosofía, su propia estrategia y los lineamientos prácticos de su acción.

(El flujo de las acciones que interrelacionan los distintos niveles administrativos se presenta en el Gráfico No. 2).

Para la definición de los mecanismos de participación comunitaria a nivel institucional, pueden servir los siguientes puntos de referencia que se basan en principios generales de delegación, de la responsabilidad en toma de decisiones a partir del nivel nacional de la estructura administrativa, hasta los niveles locales de operación:

- a) Un sistema descentralizado, de autonomía a nivel local, presupone que importantes decisiones son tomadas en los niveles superiores de la estructura administrativa, las cuales afectan al sistema en su totalidad, para darle unidad y sentido nacional.
- b) Sin embargo, la autoridad jerárquicamente ubicada a nivel nacional no debe ser utilizada para influenciar la toma de decisiones formalmente delegada a las instituciones locales.
- c) Aunque la participación impone también ciertas limitaciones, las instituciones educativas deben ofrecer igualdad de oportunidades para la participación en la toma de decisiones, por lo menos, a todas aquellas personas que serán afectadas por la aplicación de tales decisiones.

- d) Este derecho a participar significa una gran responsabilidad en la toma de las decisiones, y una modificación del ejercicio de autoridad, la cual deberá ser algo diferente de la tradicional relación vertical de la autoridad burocrática ejercida a través de la estructura administrativa del sector oficial.
- e) En estos términos, la autonomía local se hace necesaria para alcanzar una participación más efectiva. A pesar de todo, no es suficiente una adecuada descentralización en la toma de decisiones a nivel local, si no existe una representación equitativa en los niveles de la estructura administrativa, especialmente municipal, departamental y nacional.

Como puede apreciarse, son grandes las dimensiones de la problemática planteada en la administración del sistema, cuya solución no puede ser obra de la simple adopción de reformas mediante leyes o decretos.

Los nuevos métodos de administración, así como las modernas técnicas de organización y la experiencia, nos indican que no es aconsejable establecer ajustes o reformas administrativas si éstas no están precedidas y justificadas convenientemente por estudios de análisis y evaluación de las estructuras que se pretenden mejorar.

