

ENSAYOS



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN COLOMBIA

Juan Carlos Torres Azócar*
Horacio Duque Giraldo**

Introducción

En la mayoría de los países de América Latina se vienen adelantando procesos de desconcentración o descentralización de los sistemas educativos, como parte del proceso más amplio de reestructuración del Estado y de replanteamiento de las políticas públicas.

La explicación más evidente sobre el origen de estos procesos se encuentra, por una parte, en el cuestionamiento al excesivo centralismo del modelo de desarrollo imperante en las últimas décadas, que acentuó los desequilibrios regionales y sociales ya existentes y, por otra parte, en la crisis económica —asociada al alto endeudamiento externo— que, desde mediados de los años 70, impuso severas medidas de ajuste estructural y reformas institucionales en la región. Esas medidas implicaron restricciones al gasto público afectando principalmente el marco de la inversión social del Estado, con la consecuente secuela del deterioro en los niveles de vida de la población y el incremento de los conflictos sociales y políticos. Esta situación contribuyó a deteriorar aún más la precaria credibilidad y legitimidad del Estado, cuestionando su capacidad para hacer compatible el crecimiento económico con la equidad social¹.

En este contexto, aparece la descentralización como una estrategia orientada a contribuir en el logro de por lo menos tres objetivos interrelacionados: (i) la racionalización del gasto público social (mediante el desmonte del modelo de Estado-benefactor e intervencionista y el cambio en la lógica de la inversión social desde un modelo “redistributivo” hacia un modelo “retributivo”); (ii) el logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos (mediante la transformación de las estructuras administrativas y de gestión transfiriéndoles la lógica y los esquemas de la empresa privada); y (iii) el traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado (mediante la ampliación de los canales y mecanismos de participación, de auto-gestión y auto-ayuda, tanto para la fiscalización de la administración y el uso de los recursos, como para la satisfacción territorial de las demandas)².

En el terreno educativo, no obstante la diversidad de experiencias y las diferencias en los alcances, contenidos y propósitos de las políticas de descentralización en la región³, se ha planteado que “aparecen al menos dos razones que incitan a desconcentrar y/o

* Profesor de la Facultad de Artes y Humanidades de la Universidad Pedagógica Nacional.

** Investigador del centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional (CIUP).

¹ Para un análisis crítico de esta situación, vinculado a la formulación de una nueva propuesta de desarrollo para la región, puede consultarse el documento de CEPAL/ UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, Chile, 1992.

² Es importante precisar que las generalizaciones sobre los procesos de descentralización —dada la diversidad de contextos sociales y regímenes políticos en los que se presentan— sólo pueden ser consideradas con una validez relativa. Por lo tanto deben entenderse como procesos histórico-sociales complejos, dinámicos y contradictorios en los cuales concurren múltiples determinaciones, actores e intereses, y cuyas causas, propósitos y consecuencias dependerán en cada momento de las condiciones específicas imperantes en cada país.

³ Para un análisis sistemático de estos procesos puede consultarse a Ricardo Hevia, Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte, UNESCO/REDUC, Santiago, Chile, 1991.

descentralizar: una está asociada con la expectativa de mejorar la eficiencia (interna) de la administración; la otra se relaciona con el deseo de mejorar la eficacia (externa) del sistema. A estas dos razones normalmente se les agrega una tercera que procura incentivar la participación de la comunidad y que puede ser interpretada ya sea como un objetivo en sí mismo o bien como un objetivo instrumental para las otras dos⁴.

Al respecto, entendemos por *desconcentración* una forma de organización administrativa del sistema 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; y por *descentralización* aquella situación en la que se trasladan funciones del nivel central a las entidades regionales y locales, e incluso a ciertos establecimientos públicos, los cuales poseen personería jurídica, y con grados significativos de autonomía, definen las formas propias de organización, administración y gestión de la educación pública en sus respectivas zonas geográficas⁵. En este sentido, se ha planteado que “la desconcentración refleja procesos cuyo objetivo es el de asegurar la eficacia del poder central, mientras que la descentralización es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local”⁶.

Esta distinción es importante ya que, a menudo, los planteamientos de descentralización y de desconcentración aparecen tan estrechamente unidos que resulta difícil caracterizar de modo inequívoco si el modelo de organización adoptado por un país responde a lo que estrictamente debe entenderse como “descentralización” o bien se trata de un esquema organizativo centralizado con un alto nivel de desconcentración, o de un esquema que presenta ciertas tendencias hacia la descentralización⁷.

Por ello, la comprensión de estos procesos exige que se les ubique siempre en la compleja red de tensiones existentes en el par centralización-descentralización, donde aparecen como procesos instrumentales orientados a resolver los diversos problemas que presentan los sistemas educativos, y por tanto, a obtener logros en los ámbitos de lo político, lo económico, lo administrativo y lo pedagógico. Esta dimensión aparentemente restrictiva asignada a la descentralización no niega el hecho de que, unida a otras estrategias de reforma, pueda ser un factor de cambio pues encierra en sí misma un gran potencial renovador de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En este trabajo, la atención se centrará en los aspectos generales del proceso de descentralización de la educación pública, principalmente los referidos a los niveles de enseñanza básica y media. Por lo tanto, no se tratarán aspectos correspondientes a la

⁴ Véase Juan Cassasus, “La crisis como desafío a la educación”, en Para la crisis actual ¿qué gestión? Mesa Redonda, Promediac III, 1989, UNESCO/REDUC, Santiago, Chile, 1990, p. 16.

⁵ Para una ampliación de estos conceptos en distintos dominios, véase a Ricardo Hevia e Iván Núñez, Crisis en la relación centralismo-descentralización educacional en América Latina, PIIE, Santiago, Chile, junio 1988 (mimeo).

⁶ Véase Juan Cassasus, “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, en Boletín del Proyecto Principal de Educación, No. 22, UNESCO/OREALC, Santiago, Chile, 1990, p. 15.

⁷ véase Roberto Mur Montero, “Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas”, en Revista Iberoamericana de Educación. No. 3, Madrid, septiembre-diciembre de 1993, pp. 4 1-42. El autor agrega además: “Cierto es que la complejidad de los sistemas educativos, tanto en sus aspectos cualitativos como en el volumen de gestión que requieren, ha exigido en las últimas décadas nuevos modelos de organización y gestión, basados fundamentalmente en la diversificación y especialización de responsabilidades y funciones, que han conducido a la creación de órganos en cuya constitución, composición y atribuciones se han aplicado simultáneamente criterios que responden tanto a principios descentralizadores como desconcentradores”.

educación superior o a actividades tales como la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología, cuya organización y desarrollo dependen del Ministerio de Educación Nacional, pero que requieren tratamientos particulares en la perspectiva de su descentralización.

Se pretende reconstruir el itinerario de la descentralización educativa en Colombia, distinguiendo tres momentos o etapas, que han obedecido a diversos énfasis y objetivos trazados por los Gobiernos correspondientes, en su propósito funcional de organizar el sistema y de dar solución a los múltiples problemas planteados en la prestación del servicio educativo.

La primera etapa corresponde al período comprendido entre 1968 y 1986, y se caracteriza por la tendencia a descentralizar la administración y centralizar la política educativa, por la vía de la desconcentración administrativa y la nacionalización del gasto educativo; medidas que se realizan en un contexto de regionalización y nuclearización educativa. Este período configura los antecedentes de la descentralización propiamente tal, que se inicia en 1986.

La *segunda etapa* va de 1986 a 1990, y se caracteriza por una tendencia hacia la municipalización de la educación, manteniendo una visión restringida en las reformas por medio de la desconcentración y la delegación de algunas funciones en las entidades territoriales. En esta etapa se establecen los objetivos y se adoptan las normas legales para la descentralización funcional del sector educativo.

La *etapa actual*, se inicia en 1991 con la promulgación de la nueva Constitución y con las propuestas del Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria. Se dictan las normas legales para el reordenamiento organizativo y territorial del sector educativo, revalorizando la función de los Departamentos, y fortaleciendo las medidas tendientes a la descentralización administrativa, centralizando las decisiones financieras y políticas.

1. Desconcentración administrativa, nacionalización y regionalización de la educación

Los antecedentes inmediatos del proceso de descentralización educativa que se lleva a cabo actualmente en Colombia, los encontramos en el período comprendido entre comienzos de la década de los años 50 y finales de la década de los años 70.

Hacia la mitad del siglo se manifiestan en la sociedad colombiana los síntomas de profundas transformaciones estructurales (crecimiento demográfico, urbanización, industrialización, expansión de las comunicaciones, entre otras) las cuales, a pesar de estar enmarcadas en un clima de violencia política y social, representaban factores de cambio que a la vez presionaban por modificaciones en el sistema educativo.

Esta situación se expresó de manera evidente en un incremento extraordinario de la demanda escolar. Por ejemplo, entre 1945 y 1957, mientras la población aumentó en un 36%, el número de alumnos inscritos en la educación primaria creció en un 104% (82% en la pública y 498% en la privada), especialmente en las zonas urbanas (111% y 537% respectivamente), mientras que en las zonas rurales no aumentaron sino en un 57%. Los matriculados en la enseñanza secundaria se triplicaron durante el mismo período, en las

distintas modalidades educativas ofrecidas. No obstante, el aumento fue mayor en el sector privado (307%) que en el sector público (131%)⁸.

Con el aumento de la población en edad escolar y la demanda creciente por atención, unido a la expansión desordenada y segmentada del sistema y a su incapacidad para garantizar la equidad y calidad del servicio, el esquema centralista característico del sector educativo, se vio exigido por primera vez⁹.

Para responder a las nuevas exigencias se utilizaron dos estrategias, ambas tendientes a fortalecer el nivel central: *la desconcentración administrativa* del sector educativo en entidades “descentralizadas” del orden nacional, que buscaban liberar al Ministerio de Educación de la prestación de servicios directos, y la nacionalización de la educación, entendida como el traspaso a la Nación de la responsabilidad financiera del servicio educativo¹⁰.

Desconcentración administrativa de la educación

La desconcentración administrativa de servicios del sector educativo se inició a comienzos de la década de los años 50 y tuvo su punto culminante en la Reforma Constitucional de 1968. En ésta se consagra, como medida de modernización del Estado colombiano, el cumplimiento de muchas de las responsabilidades de la Nación a través de institutos y entidades “descentralizadas”, adscritas a los distintos ministerios, las cuales si bien cuentan con cierta autonomía jurídica y presupuesto propio, son realmente entidades del orden nacional en las que se desconcentran ciertas funciones específicas¹¹.

Mediante el *Decreto-Ley 3157 de 1968* se reestructuró el Ministerio de Educación Nacional y se dictaron disposiciones para reformar todo el sector educativo. Estas reformas mantuvieron el principio fundamental de “centralización política y descentralización administrativa” —característico de la organización y funcionamiento del Estado colombiano desde la Constitución de 1886—, y tuvieron como propósito resolver los problemas referidos a las competencias entre los niveles nacional, departamental y municipal; al financiamiento y a la organización del sector.

⁸ Véase Mine Helg, *La educación en Colombia 1918-1957*, CEREC, Bogotá, 1987, pp. 195 y ss.

⁹ Esta situación se reconoce claramente en el diagnóstico del Plan de apertura educativa de la administración Gaviria, al plantear que el freno a la expansión del sector—que había tenido un impulso significativo durante el Frente Nacional, debilitándose al final de los setenta, hasta su franco agotamiento en los años ochenta— “se asocia con problemas Institucionales, fruto de un esquema caracterizado por una administración centralista, niveles bajos de coordinación, deficientes canales de información y muy limitada participación de las familias y de la comunidad en general”. Véase Presidencia de la República-DNP, *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Santafé de Bogotá, 1991, p. 95.

¹⁰ Véase César Vallejo, “Descentralización de la educación en Colombia: antecedentes históricos”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 1, Santafé de Bogotá. enero-abril de 1993, pp. 258-263.

¹¹ Aunque el concepto utilizado en estas reformas fue el de “descentralización”, al no haberse entregado competencias, responsabilidades y recursos a los entes territoriales, las medidas correspondieron realmente a una desconcentración de algunas actividades del Estado en entidades nacionales especializadas creadas para el efecto, con el fin de fortalecer la capacidad de control del poder central; es decir, “fortaleciendo simultáneamente la centralización en la toma de decisiones en el Ejecutivo”. Al respecto, la adscripción exigía un control de tutela por parte del ministerio respectivo, lo que implicaba que el Ministro correspondiente —o su delegado— presidía la junta directiva de la entidad “descentralizada” y tenía la posibilidad de veto sobre los presupuestos y programas. aunque en la práctica tenía poca capacidad real de orientación y dirección. Se ha reconocido que “la desconcentración se planteó como una salida al exceso de centralismo: sin embargo, fue una manera de racionalizarlo, no de evitarlo ni de superarlo”. Véase *La revolución pacífica*, p. 513.

Para el efecto se reestructuraron y crearon una serie de institutos nacionales especializados adscritos al Ministerio de Educación, que operaban en los departamentos a través de “regionales” y “seccionales”, con el fin de desconcentrar el desarrollo de actividades en los ámbitos de la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología, y la educación superior, entre otros¹².

Además, mediante el mismo decreto, se crearon en cada una de las unidades territoriales y en el Distrito Especial de Bogotá, entes administrativos para el manejo de los recursos financieros (Fondos Educativos Regionales) y para la administración del personal docente de la nación (Juntas de Escalafón Departamentales).

Los *Fondos Educativos Regionales* (FER), fueron creados como mecanismos de desconcentración de las funciones de tesorería (instrumentos de pago a los maestros en las regiones), destinados a atender con aportes nacionales, departamentales y municipales el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación primaria, secundaria, media y de carreras intermedias; y como mecanismos de control y manejo de los recursos fiscales y del personal docente y administrativo (Según nuevas funciones asignadas en los años 1971 y 1976-1977). Estos fondos, pese a ser concebidos como organismos de orden territorial, son administrados conjuntamente por la Nación y por los respectivos Departamentos; carecen de personería jurídica y tienen un considerable grado de intervención y vigilancia por parte del nivel central, a través de un Delegado permanente del Ministro de Educación, el cual cumple una serie de funciones fiscalizadoras y administrativas tales como aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y ratificar las decisiones de las autoridades departamentales. Aunque el representante legal del Fondo es el Gobernador, sus actos en tal calidad quedan subordinados y sometidos a la vigilancia del “delegado” ministerial. Este papel denota una excesiva injerencia del Ministerio en la administración educativa departamental¹³.

Las *Juntas de Escalafón Departamentales*, fueron creadas con la función de escalafonar al personal docente nacional de primaria y secundaria, y con el fin de lograr una mayor eficacia administrativa en la clasificación de los mismos. En este sentido, la

¹² A partir de 1968 se crearon varios establecimientos públicos y se adscribieron al MEN otros ya existentes, a saber: el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales, COLCIENCIAS (1968); el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES (1968); el Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA (1968); el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE (1968); el Fondo Universitario Nacional (creado en 1954) y convertido en 1968 en el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior, ICFES, como órgano rector de las universidades en Colombia; el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, (1959); el Instituto Caro y Cuervo (1942) y el Instituto Colombiano de Cultura Hispánica (1951). Además, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP (1958) y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, creado en 1957 (adscrito al Ministerio del Trabajo, pero parte del Sistema Educativo). Las entidades mencionadas, junto con cinco universidades de carácter nacional, teóricamente coordinadas por el MEN conformaban, según la reforma de 1968, el sector educativo a nivel de la Nación.

¹³ Para un completo análisis sobre la evolución, estructura y funcionamiento de los VER, —y en general sobre la situación del sector educativo entre 1950 y 1980—, puede consultarse a Hernando Gómez-Buendía y Rodrigo Losada Lora, *Organización y conflicto: la educación primaria oficial en Colombia*, CIID, Bogotá, 1985. Véase también M. Hanson, “Reform and governance in the Ministry of Education: the case of Colombia”, *International Review of Education*, No. 20, 1974. Los FER fueron creados originalmente como respuesta a la escasez de recursos financieros departamentales y al manejo administrativo irresponsable, expresado en el frecuente desvío de los dineros nacionales destinados a la educación, a fin de atender otros compromisos. En su evolución terminaron asumiendo diversas funciones hasta llegar a desplazar en gran parte a las Secretarías de Educación del respectivo Departamento. Además, por la cantidad de recursos que administran, se han convertido en entidades más importantes que muchos gobiernos seccionales.

creación de las Oficinas Seccionales y las Juntas Departamentales de Escalafón, se pueden considerar como medidas de desconcentración administrativa.

Con la creación de estas entidades se consolida un esquema administrativo a nivel territorial de la educación primaria y secundaria, en donde los órganos electivos de las regiones perdieron casi toda injerencia en la definición de políticas y en la organización y administración autónoma de los servicios educativos. La desconfianza acerca de la eficiencia de la gestión administrativa y financiera de los gobiernos seccionales, consagraba una vez más un régimen a medio camino entre la centralización y la descentralización¹⁴.

Una característica permanente de todo este periodo se expresa en las dificultades existentes para garantizar la financiación del servicio educativo¹⁵. Por ello, desde 1960 se toman dos medidas de considerable importancia para el sector. Mediante el decreto 1637 de 1960 se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con una estructura modelo establecida por la recién creada Secretaria de Administración de la Presidencia de la República¹⁶.

Por otra parte, ante la creciente desproporción entre los disminuidos recursos departamentales y el aumento de la demanda por educación, que se expresó en la imposibilidad de los Departamentos para atender el pago del magisterio —situación agravada por la “politiquería” y las prácticas clientelistas imperantes en las regiones que interfieren en el nombramiento y estabilidad de los maestros¹⁷—, se “nacionalizó” el gasto educativo mediante la sanción de la ley 111 de 1960, que pasó a la Nación, en un plazo de cuatro años, la totalidad del costo de los servicios personales en educación primaria oficial, dejando la administración de los docentes a cargo de los entes territoriales. Pero, por consideraciones jurídicas, políticas y administrativas, los departamentos continuaron sufragando parte considerable de los costos educativos.

Aunque en la ley la nómina de primaria financiada por la Nación fue “congelada”, se autorizó a los departamentos el nombramiento de maestros con cargo a sus ingresos fiscales. Sin embargo, ante la imposibilidad de control administrativo efectivo por parte del Ministerio, la congelación no tuvo efectos reales en la práctica y el desorden por las demoras en el pago a los maestros generó un malestar social continuo en el sector. Esta situación marcó el comienzo de los llamados “maestros nacionalizados”, que tuvo el efecto administrativo de diversificar de manera poco controlada los regímenes de contratación y de salarios regionales. Estos regímenes son paralelos al régimen nacional

¹⁴ Véase Miguel Urrutia (ed.), 40 años de desarrollo: su impacto social, Biblioteca Banco Popular-Fedesarrollo. Bogotá. 1990, pp. 144 y ss.

¹⁵ Por ejemplo, en 1951 la mayor carga financiera recaía sobre los Departamentos. que financiaban el 61% de la educación (80% para primaria, 11% para secundaria y 9% para educación superior). La Nación aportaba el 34.4% de la financiación (11% para primada. 29% para educación media y el resto para educación superior). Se afirma además que “no hay una correspondencia entre el potencial de las fuentes y el nivel de gasto que se quiere financiar...Es impreciso el alcance de los gastos financiados; no definen con claridad la responsabilidad de los distintos entes territoriales; no consultan ni las necesidades ni las restricciones financieras e institucionales; e introducen ineficiencias en la asignación de recursos”. Cfr., César Vallejo, *Descentralización de la educación...*, p. 262.

¹⁶ En 1958 se crearon tres instituciones para fortalecer la administración pública: La Secretaria de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública.

¹⁷ Un buen ejemplo de esta situación —referida a la “politiquería” y las prácticas clientelistas en la educación en los departamentos de Antioquia y Magdalena— puede constatarse en Gómez-Buendía y Losada Lora, *Organización y conflicto...*, pp. 71-77.

de los maestros de los planteles nacionales, que eran la mayoría de los colegios de secundaria existentes.

Otras medidas legales en este sentido fueron: la ley 33 de 1968, que reglamentó la ley 111 de 1960, y estipuló que la Nación pagaría el magisterio de primaria hasta un valor equivalente a la cuantía total de los sueldos que en cada unidad territorial rigiera a diciembre de 1960, más una suma cedida como parte del impuesto a las ventas (30%); y la ley 46 de 1971, que modificó la ley 111 de 1960, creando, a partir de 1973, una fuente de financiación estable para la educación primaria y secundaria: el 74% del situado fiscal.

En un sentido general, podemos constatar que a partir de la ley 111 de 1960 comienza a desarrollarse un complejo sistema de transferencias presupuestales entre la Nación, los departamentos y los municipios para el financiamiento de la educación oficial. Al mismo tiempo, desde el punto de vista administrativo, se inicia un creciente y peligroso divorcio entre competencias y recursos, lo cual será una característica predominante del sector educativo hasta su redefinición a principios de la década de los noventa.

En síntesis, tres hechos importantes se desprenden de las reformas mencionadas: primero, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales perdieron toda injerencia en la formulación de las políticas, en el manejo organizativo y en la administración de los servicios educativos; segundo, aparecen los FER como un complejo ente híbrido entre centralización y descentralización encargado de orientar la administración y la organización educativa regionales, (reconociéndoseles un relativo éxito en asegurar la destinación de los recursos nacionales a la educación y en solucionar el problema secular de pago oportuno a los maestros); y tercero, se legitima a partir de 1971 el situado fiscal como un mecanismo de transferencia de recursos financieros nacionales hacia los departamentos, con destinación específica para el pago de los gastos corrientes de funcionamiento de la educación primaria y la salud.

Sin embargo, el situado fiscal nunca llegó a ser una cesión efectiva de recursos bajo responsabilidad de los entes territoriales, ya que se hacía mediante el manejo central de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud. Concebida entonces como una transferencia para estimular y fortalecer las finanzas en el nivel departamental, se ha reconocido que no obstante, “esta medida ocasionó la nacionalización de estas actividades por el manejo central de sus funciones”¹⁸.

Adicionalmente, en los llamados Territorios Nacionales —que eran considerados en el Concordato como “territorios de misión”—, la Iglesia ejerce funciones de administración educativa, estas sí completamente descentralizadas. Los aportes de la Nación para estos efectos se hacen a través de un rubro denominado *educación contratada*, cuya mayor parte está dirigida a financiar los gastos educativos, con un Fondo adicional a disposición de la Nunciatura Apostólica, con fines de redistribución.

Nacionalización de la Educación

En un nuevo intento por reorganizar el sistema educativo y reformular las funciones del Ministerio de Educación Nacional, se tomaron dos medidas que plantearon la necesidad de un nuevo modelo de administración pública de la educación: por una parte, mediante la *ley 28 de 1974* (complementada posteriormente con el decreto 088 de 1976), se intentó la descentralización administrativa de los planteles y recursos educativos, sobre la base de

¹⁸ Véase DNP, *La Revolución pacífica...*, p. 513.

una coordinación mayor en la acción gubernamental y el fortalecimiento de los entes seccionales y; por otra, se determinó la nacionalización del gasto de la educación primaria y secundaria oficial, mediante la ley 43 de 1975.

En esta última se estableció, con mayor amplitud que en la nacionalización de 1960, que la enseñanza en estos niveles era “un servicio público a cargo de la Nación”. Para el efecto, se ordenaron las finanzas del sector educativo y se dió facultades al gobierno — que éste no utilizó— para que unificara los regímenes salariales y las prestaciones sociales del magisterio. Además se mantuvo la competencia nominadora en las Juntas Administradoras de los FER, pero se fortaleció en estos aún más el papel de los delegados del Ministerio.

El nivel central asumió el pago de los docentes y de los funcionarios directivos y administrativos que habían sido nombrados por autoridades departamentales. Las razones de esta medida fueron predominantemente laborales, sindicales y políticas. En tanto las consideraciones fiscales, de gestión y de administración fueron completamente subordinadas, todo el proceso posterior de delegación, desconcentración y descentralización de la educación ha estado dirigido a restablecer la competencia de los niveles subnacionales en materia de gestión y financiación del personal. De hecho, una de las metas principales del camino peculiar de descentralización seguido por Colombia desde mediados de los años ochenta, ha consistido precisamente en la búsqueda de la solución al problema fiscal ocasionado por la llamada nacionalización de los maestros en 1975¹⁹.

Como hemos visto, desde 1968 se venían tomando distintas medidas de delegación y desconcentración de la educación, las cuales cobraron especial vigor a mediados de los años setenta, manteniéndose con ajustes en las propuestas descentralizadoras de los años ochenta. Fueron medidas que obedecieron a un movimiento global de la administración pública, movimiento que comprendió el ordenamiento de pautas de planeación y financiación para los niveles subnacionales y la búsqueda de subordinación de las actividades de estos niveles a los planes nacionales de desarrollo. La evolución legal desde 1975, cuando se produjo la nacionalización o centralización en el Ministerio de Educación Nacional de las decisiones fiscales, administrativas y educativas del sector, pone en evidencia un camino que va desde las figuras de la delegación y la desconcentración, entre fines de los años setenta y la primera mitad de los años ochenta, hasta leyes que, con dudas y con retrocesos, propugnan por la descentralización²⁰.

Entre tales medidas cabe citar el decreto 088 de 1976, que formuló el reordenamiento del sistema educativo por niveles y la reorganización interna del Ministerio de Educación Nacional. Se crearon los Centros Experimentales Pilotos, CEP, localizados en las regiones y con la función principal de apoyar la gestión académico-administrativa de la educación. Son entidades técnico-administrativas dependientes del MEN, a través de las cuales se buscaba ejercer la descentralización administrativa de los programas de mejoramiento cualitativo de la educación y la capacitación de docentes.

En esta misma reorganización se creó, dentro del Ministerio, la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos, que tuvo como papel principal iniciar el diseño, la experimentación y la implantación en todo el territorio nacional del nuevo currículo de educación primaria y secundaria. Además, se

¹⁹ Véase Fernando Rojas, “Un modelo para el reordenamiento institucional y la financiación de la educación dentro de un marco de descentralización” (mimeo), Santafé de Bogotá,, 1993, p. 17.

²⁰ Ibidem, p. 16.

suprimió el Instituto Colombiano de Pedagogía, ICOLPE, trasladando la responsabilidad de la investigación educativa al Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional.

En contravía del proceso mencionado, en tanto aumentaba la confusión en el proceso de gestión y la duplicidad de funciones entre los niveles territoriales, pocos meses después de la llamada “nacionalización de la educación”; mediante el decreto 102 de 1976, se “descentralizaron” los planteles nacionales de educación secundaria y se estableció que su administración financiera se hiciera a través de los FER, separando en consecuencia la función de administración, de la financiación y del vínculo laboral de los docentes.

Por otra parte, y después de dos intentos fallidos por dotar al sector educativo de un estatuto docente (decreto 223 de 1972 y decreto 128 de 1977), y tras un largo proceso de negociación entre el Gobierno y las organizaciones gremiales del magisterio, se promulgó el decreto 2277 de 1979, que sustituyó la legislación que había enmarcado el quehacer docente durante más de treinta años. En éste se estableció, entre otros aspectos, un Escalafón Docente ampliado y unificado; menor tiempo de servicios para el ascenso; robustecimiento del derecho de defensa laboral; ampliación del poder y la participación sindical en las Juntas de Escalafón; tratamiento especial de los docentes “sin categoría” y de los “sin título”; y declaratoria de los docentes como funcionarios públicos “de régimen especial”.

En resumen, podemos decir que la Reforma Constitucional de 1968 permitió reforzar el poder del ejecutivo nacional y, en ese sentido, la legislación de la década del setenta apuntaló formas administrativas caracterizadas por enfoques centralistas y tecnocráticos. Por ello, ni la llamada descentralización por servicios, ni la desconcentración administrativa de éstos mediante convenios del tipo FER, con los Departamentos, Intendencias y Comisarias, lograron el efecto esperado de someter el desarrollo del sector a un plan ordenado nacionalmente o de comprometer la responsabilidad de las entidades territoriales en las acciones complementarias, para garantizar la calidad del servicio educativo.

Las formas de desconcentración de la administración educativa, tales como los Fondos Educativos Regionales, los Centros Experimentales Piloto, las Juntas de Escalafón y las Secretarías Departamentales de Educación nunca han logrado ser medios efectivos de descentralización, en su acepción más precisa, por la desorganización administrativa, la incapacidad técnica y la indefinición —o duplicación— de funciones y competencias en el sector; pero principalmente, porque siempre la toma de decisiones y la gestión de los recursos financieros y de las plazas docentes nacionales y nacionalizadas, ha estado en manos del Gobierno central a través de los delegados del Ministerio de Educación Nacional, por lo menos hasta la expedición de las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989, como veremos más adelante.

La llamada nacionalización de la educación condujo entonces, por una parte, a incrementar la irresponsabilidad de las entidades territoriales en su contribución financiera al sector, y, por otra parte, a adelantar acciones complementarias de contratación de docentes en forma desordenada y bajo formas contractuales poco idóneas, que han comprometido seriamente el logro de la calidad de la educación y las condiciones laborales de los docentes.

Según la situación anteriormente descrita, las crecientes responsabilidades que la Nación asumió como resultado de la aplicación de la ley 43 de 1975, llevaron a que en el

Ministerio de Educación Nacional se concentraron un exceso indebido de funciones y de trámites administrativos, impidiéndole desarrollar verdaderamente sus funciones centrales de dirección, regulación y control de las políticas educativas.

Como hemos visto, la nacionalización de los docentes de primaria se hizo en 1960 y la de los de secundaria entre 1976 y 1980. Paralelamente, en 1979, se unificaron los estatutos profesionales de los docentes de primaria y secundaria y los regímenes salariales del magisterio en todos los Departamentos. Estas dos últimas medidas de carácter centralizador: nacionalización del gasto y estatuto docente no fueron acompañadas de suficientes soportes administrativos, de manera que el Ministerio vió multiplicada su planta y sus funciones sin ningún refuerzo de organización y gestión.

Por otra parte, las estrecheces fiscales de la época y los muy deficientes sistemas de información del sector, llevaron a que los Departamentos y la Nación acumularan una gran deuda de salarios y prestaciones sociales, que se convirtió en la causa de recurrentes huelgas y conflictos entre el magisterio y el Estado Nacional, debilitando su credibilidad y perjudicando la calidad del servicio. Sólo en 1990 se abordará integralmente este problema, con la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En síntesis, en el sector educativo se dio un proceso de centralización y concentración de funciones administrativas y financieras, en busca de la racionalidad económica y de la equidad en el pago de los docentes, cuya remuneración dependía no tanto de sus calificaciones y de su trabajo como de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal. A la vez, mediante las tres reformas administrativas del Ministerio durante esta etapa (decreto 1637 de 1960, decreto 3157 de 1968 y decreto 080 de 1976) se intentó reorganizar el sector y construir un verdadero sistema educativo nacional —aún orgánicamente inexistente—, como base para lograr la cobertura universal de la educación básica primaria y la ampliación de la secundaria; la equidad en la atención de grupos y regiones; y los elementos mínimos para garantizar un mejoramiento cualitativo de la misma.

Vemos entonces que, a pesar de las valiosas experiencias obtenidas mediante la desconcentración, se generó una yuxtaposición de instancias y de funciones que incrementó la segmentación y desarticulación del sector educativo. Esta situación se expresó en la existencia de “varios sectores educativos” en el país: el de las Secretarías de Educación; el de los programas del Ministerio, ubicados en las regiones; el de los organismos descentralizados de educación a nivel nacional, que a la vez se desconcentran y crean sus propias seccionales; y el de los procesos educativos que se dan a nivel regional. A la vez, esta situación dio lugar a la existencia de concepciones y formas distintas de asumir la descentralización, con la consecuente pérdida de coherencia e integridad del proceso.

Regionalización de la Educación

La educación colombiana a mediados de la década de los setenta mostraba un desarrollo desigual y diferenciado entre las diferentes regiones del país, entre las zonas urbanas y rurales, y entre las ciudades y los pequeños centros de población. Esta situación evidenciaba, por una parte, la inequidad del sistema educativo reflejada en la desigual oportunidad de acceso al mismo, y por otra parte, el desconocimiento de la realidad regional y local generada por la persistencia del centralismo, lo cual se reflejaba en la falta de adecuación del currículo al medio, en el funcionamiento de modalidades educativas

ajenas a las características de las regiones y localidades, en la carencia de una estructura técnico-administrativa en los niveles subnacionales y en la subutilización de los recursos, todo lo cual incidía negativamente en la calidad del servicio educativo.

Frente a esta situación, el gobierno central buscó armonizar las diferentes políticas sectoriales con los intereses, necesidades y recursos regionales. El eje principal de la política de descentralización lo constituyó la planificación regional, y la estrategia se orientó —tal como hemos visto— a reorganizar los aspectos financieros, administrativos y curriculares del funcionamiento del sector. Estos propósitos buscaban además que las comunidades de las diferentes entidades territoriales del país pudieran participar más activamente en el conocimiento de su realidad, en la búsqueda de alternativas de solución a sus problemas y en la ejecución de las diferentes actividades, con el objeto de que los procesos de planeación y administración pudieran racionalizarse a nivel regional y local dentro de una concepción global de la educación nacional, en el marco de la centralización de la política y la descentralización administrativa de los servicios²¹.

En esta perspectiva, y siguiendo los lineamientos y las experiencias desarrolladas en otros países de la región, se inició un proceso de regionalización para la planificación y administración de la educación²².

De hecho, en América Latina se venían realizando procesos de regionalización educativa desde los años sesenta, bajo diversos enfoques y modalidades: como estrategia de planificación; como forma de administración básica sectorial; o como forma de gobierno y administración territorial. Estas modalidades no se dan siempre en forma absoluta ni son necesariamente excluyentes entre sí. Aparecen con un alcance global o sectorial y pueden presentar una cobertura nacional o parcial. Sin embargo, una característica importante en la mayoría de los casos es la presencia de tendencias hacia la centralización política y la descentralización administrativa.

La regionalización fue concebida e implantada inicialmente como un instrumento tecnocrático de planificación para superar los problemas del desarrollo desequilibrado y desigual en el interior de los países; y como un proceso tendiente a hacer más eficiente la prestación del servicio educativo —en cuanto a la eficiencia Interna del sistema y a la ampliación de su cobertura—; enfatizando además la incidencia del sector educativo en el desarrollo socio-económico a nivel regional y local. Posteriormente fue concebida como

²¹ El Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1979-1982, de la administración Turbay, se enmarcó dentro de esa búsqueda de formas de regionalización con miras a desarrollar una política de integración nacional. En esta perspectiva se ubica el Programa Mapa Educativo y la organización de un modelo de nuclearización de la estructura educativa regional, con el objeto de ampliar la participación de la comunidad, intercambiar experiencias, superar el aislamiento de las escuelas, coordinar las actividades y evitar la duplicación de esfuerzos en la prestación del servicio educativo. Al respecto, véase 'Regionalización de los Programas de Desarrollo Educativo, científico-Tecnológico y cultural en Colombia'. documento elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, ciencias y cultura, y presentado en la XI Reunión del consejo Interamericano para la Educación, la ciencia y la cultura realizada en Bogotá en 1980 (mimeo).

²² En 1980 la Organización de Estados Americanos. OEA, recogió la tendencia a incrementar los procesos de regionalización educativa que se venían presentando en distintos países de la región. creando el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) y auspiciando un Proyecto Multinacional que se inició en el bienio 1980/1981, en cumplimiento del 'consenso de Bogotá sobre Regionalización Educativa a Nivel Nacional'. Los objetivos y actividades del Proyecto Multinacional tenían como líneas comunes de trabajo el fortalecimiento de la descentralización de la administración educativa, la organización y expansión de la nuclearización, la investigación diagnóstica para elaborar modelos curriculares comunitarios y la institucionalización de la regionalización como un nuevo modelo de planificación y administración, fomentando la coordinación intersectorial en la labor educativa.

elemento de integración de la realidad nacional, incluyendo en su dinámica la necesidad de ampliar la participación de los distintos sectores de la comunidad en la gestión y manejo de la acción educativa, donde la escuela asume el rol de elemento animador del desarrollo.

Entre los instrumentos de planificación identificados para fomentar y facilitar la participación podemos mencionar entre otros, el mapa escolar, la microplanificación, el currículo comunitario y la nuclearización. Esta última, concebida originalmente como una innovación surgida de la base social y educativa, se convirtió luego en un importante instrumento para operacionalizar una concepción de desarrollo educativo en cuyo eje está la regionalización con todas sus variables y la descentralización de la gestión con todas sus posibilidades.

En Colombia la regionalización se concretó con el establecimiento del Programa Mapa Educativo, mediante el decreto 181 de 1982²³.

El programa contaba con antecedentes de experiencias nacionales: Núcleos Escolares en 1959 para las zonas afectadas por la violencia; Concentraciones de Desarrollo Rural en los años 1973-1974 como parte del programa Desarrollo Rural Integrado (DRI); Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD), creados en las capitales departamentales —mediante el decreto 327 de 1979—, para ampliar la extensión de la Enseñanza Media Diversificada, propiciar la mejor utilización de los recursos disponibles y lograr la ampliación de la cobertura en el nivel de Educación Media Vocacional.

La implementación del programa se inició en 1977, en el Departamento de Antioquia que fue seleccionada como región piloto para iniciar el proceso de nuclearización. En los municipios de Rionegro y La Ceja se hizo un primer diagnóstico y planeamiento integrado de los centros docentes, y posteriormente se diseñó la estructura para todo el Departamento. A partir de 1978 se procedió a su Institucionalización en todas las regiones de acuerdo con las condiciones existentes en cada una de ellas, mediante la puesta en funcionamiento de 353 núcleos, 13 distritos y la adecuación de las Secretarías de Educación al sistema propuesto para Antioquia. Para el año 1986 ya existían 1380 Núcleos y 80 Distritos operando en todo el país.

Los objetivos del Programa eran: desarrollar una metodología de microplaneación, que reorganizara el sistema educativo a nivel local, zonal y seccional o regional; proporcionar bases para el desarrollo de políticas de descentralización, de mejoramiento cualitativo, de optimización de los recursos, de integración de la población al proceso educativo y de generación de acciones de planificación a partir del conocimiento de las necesidades regionales; y el cambio de la función de supervisión hacia formas de asesoría técnico pedagógica. Esta nueva estructura se organizó en Núcleos de Desarrollo Educativo a nivel local, Distritos Educativos a nivel zonal, Secretarías de Educación y/o entidades educativas que se establezcan, a nivel seccional, y el Ministerio de Educación y los Institutos descentralizados del sector, a nivel nacional.

A través de este programa se buscaba darle al proceso de descentralización mayor coherencia y solidez mediante la organización de estructuras administrativas a nivel local,

²³ Sobre los objetivos y desarrollo de éste programa puede consultarse a Carlos Cajamarca, "El Programa Mapa Educativo", en *La Educación Rural en Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior. FES, 1987, pp. 94- 102; También puede verse *Sistema de Nuclearización, Programa Mapa Educativo*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1985; y *Administración y Planeación del Núcleo de Desarrollo Educativo*, Cali, Universidad del Valle, 1982.

zonal y regional, ubicando en la base del sistema los procesos de planificación y participación activa de las comunidades en la prestación del servicio educativo.

Sin embargo, a pesar de sus bondades innegables y de los antecedentes mencionados, el programa encontró fuertes resistencias dentro del sector educativo. Unas, por razones de competencia con el papel de los supervisores, por haber sido percibido como Instrumento de control administrativo. Otras, por la forma de diseño e implantación del programa. De esta manera, los Distritos Educativos fueron vistos como una forma de competir con los Secretarios Departamentales de Educación en el nombramiento y traslado de los maestros, y los Núcleos Educativos como una forma de control administrativo local, pero sin instrumentos adecuados para el efecto. La planeación siguió siendo centralizada y las regiones se sintieron defraudadas al no recibir respuesta a sus necesidades fundamentales. En la realidad —y con contadas excepciones— el programa fue implantado sin consultar las peculiaridades regionales y locales, y al margen de la compleja organización institucional existente; por tanto se mantendrá como una estructura paralela hasta 1990, cuando será reorganizada y adaptada al nuevo rumbo del proceso de descentralización de la educación.

Por otra parte, a comienzos de la década de los ochenta se produce un hecho que resulta determinante para la organización integral del sector educativo en el país. La sanción de la ley 80 de 1980, que reorganizó el sistema de educación posecundaria, acentuó en la práctica el papel del ICFES en este nivel educativo, aumentando su autonomía frente a la dirección del Ministerio de Educación Nacional. Este orienta entonces sus acciones y sus recursos cada vez más a la atención de los niveles de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media. Aunque se planteó para el nivel superior, una organización de tipo nuclear regionalizada alrededor de algunas universidades que se constituyeran en núcleos de apoyo para el desarrollo de otros centros educativos, este propósito no logró la consolidación de un sistema universitario estatal fuerte y coherente, acentuando por el contrario, una mayor diferenciación del sector público y el privado²⁴.

2. Municipalización de la educación

La compleja organización del sistema educativo y el crecimiento acelerado de la cobertura en todos los niveles, así como la diversificación y ampliación de la demanda, hacen evidente en el decenio de los ochenta la inadecuación de la estructura y de la gestión administrativa del sector educativo²⁵. En la primera mitad del decenio se produjo un estancamiento, reforzado por una coyuntura depresiva en la economía nacional y por una

²⁴ como ejemplo de esta situación, se puede observar que el crecimiento acelerado —y anárquico— de la universidad en el país demuestra la debilidad del nivel central frente a la Iniciativa privada y a los programas de ayuda externa, característicos de la época (En 1989 la participación del sector privado en la educación superior representaba el 58% de la oferta). Además se ha reconocido que tanto el decreto 80 de 1980 como el papel del ICFES, han resultado ser excesivamente centralistas, ineficaces e inadecuados. Este rasgo, común a todo el período 1960-1990, refleja la escasa capacidad planificadora y orientadora del Ministerio de Educación Nacional sobre el ordenamiento y control del sector. véase DNP, La Revolución Pacífica, p. 104. Además, y aunque no podemos atendernos en este aspecto, se puede constatar que las universidades departamentales —con la excepción tal vez de las del valle y Antioquia— no han sido factores significativos en el desarrollo educativo regional ni en el proceso de descentralización territorial.

²⁵ Al respecto se ha reconocido que “la organización administrativa del sector educativo continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años..., y que la organización institucional, laboral y financiera actual de la educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector”. ver DNP, La Revolución pacífica, p. 107.

profunda crisis fiscal²⁶. En la segunda mitad del decenio se inicia un proceso de reordenamiento institucional, articulado a las exigencias de la modernización estatal, cuya motivación explícita está orientada al mejoramiento de la eficiencia administrativa y económica, y a un cierto interés por incrementar la autonomía regional y local y la participación ciudadana²⁷.

Durante el período 1986-1990 predomina la tendencia hacia la municipalización de los servicios públicos, con un alcance restringido a la delegación y desconcentración de funciones. Se establecen los objetivos y se adoptan las normas legales para la descentralización administrativa del sector educativo; por ello, se le considera como la primera etapa del actual proceso descentralizador.

Al respecto, Sarmiento²⁸ ha planteado que en Colombia la necesidad de descentralizar nace, en *primer lugar*, como un reconocimiento de la insuficiencia de los recursos centrales para atender adecuadamente los servicios que le competen. Los ingresos no alcanzan para cubrir las necesidades del sector y los costos de mantener la operación central son muy elevados. Aunque esta motivación no se suele hacer explícita, se puede considerar dentro del objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Estado.

En *segundo lugar*, la descentralización busca la equidad en la asignación del gasto público. Más que un resultado propio de la descentralización, ésta es la expresión de una voluntad política para utilizar la transferencia de recursos financieros como medio para mejorar la equidad en el gasto. A la vez, puede ser interpretada como un reconocimiento de que la distribución del gasto público en educación hecha desde el centro ha sido inequitativa por regiones y por grupos sociales.

En *tercer lugar*, la descentralización propende por la democratización, en el sentido de abrir espacios de participación a la comunidad seccional y local, para mejorar el control social sobre las instituciones del Estado. Complementariamente, se hace énfasis en la

²⁶ Según datos de Fedesarrollo entre 1982y 1984 la tasa de crecimiento de la economía osciló entre el 1% y el 3%, mientras que el déficit consolidado se situó entre el 7.7% y el 7.4% del PIB. Por ello, la administración Betancur mediante la ley 14 de 1983 buscó frenar el déficit fiscal y darle mayor flexibilidad al gasto público, reestructurando y fortaleciendo los Ingresos departamentales y municipales, con el fin de que estos gobiernos subnacionales mejoraran su captación tributaria y generaran recursos propios. Cfr. Coyuntura Económica, vol. XV, No. 1, Bogotá, abril de 1985, pp. 9-91. También, al analizar los indicadores sobre el gasto social en Colombia se ve que “el segundo quinquenio de los ochenta estuvo marcado por una creciente pérdida de importancia del gasto social como proporción del gasto público total. como proporción del PIB nacional, el gasto social pasó de representar el 9.4% en 1984, al 7.6% en 1990. La disminución del esfuerzo gubernamental en materia de política social, afectó principalmente a los sectores de educación y vivienda, los cuales pasaron de representar, respectivamente, del 3.6% del PIB al 2.5% entre 1984 y 1990. El gasto de funcionamiento en educación en 1990 fue inferior al nivel presentado en 1984 (recuérdese que el gasto en funcionamiento equivale a más del 85% del gasto público de este sector). Los resultados del rezago en el gasto en educación repercutieron en un deterioro sostenido de la calidad de la educación, situación incompatible con las políticas de reestructuración económica dirigidas...a incrementar la productividad y la eficiencia.” CL coyuntura Social, No. 6, Bogotá, junio de 1992, pp. 13-18.

²⁷ En el marco de la crisis del régimen político colombiano, se reconoció a principios de los años ochenta que el municipio “se convierte en un espacio político clave para dar respuesta a demandas populares no satisfechas por otros niveles, como para lograr nuevas fuentes de legitimación. En este sentido... la inclusión de formas de democracia directas y la posibilidad de participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos persiguen un doble propósito: por una parte, acercar el Estado a la sociedad civil y, por otra, modificar la tradicional ineficiencia administrativa y el clientelismo, a fin de aumentar la transparencia de la acción gubernamental”. Ver, J. Dugas et. al., Los caminos de la descentralización: diversidad y retos de la transformación municipal, Bogotá, Universidad de los Andes, 1992, pp. 74-75.

²⁸ Véase Alfredo Sarmiento, “Informe Nacional sobre Colombia”, ponencia presentada en el Seminario Planificación de la Educación en Países de América Latina en Procesos de Descentralización. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Brasilia, septiembre de 1993 (mimeo), p. 2.

necesidad de responder en los distintos aspectos educativos a la diversidad regional y cultural, aprovechando la capacidad e iniciativa de cada territorio.

El énfasis en la municipalización de la educación se deriva, en gran medida, de los análisis y recomendaciones emanados de los informes de la Misión Bird-Wiesner y de la comisión del Gasto Público, donde se trazan lineamientos para la reorganización estatal y la descentralización política, administrativa y fiscal de los distintos sectores sociales.

En cuanto a la situación financiera, el estudio de la Misión Bird-Wiesner²⁹ se convirtió en el marco de referencia macroeconómico de la descentralización durante la administración Turbay, orientada hacia la reestructuración de las finanzas intergubernamentales y la racionalización y eficiencia del gasto público, en su relación con la reforma del régimen departamental y municipal. La Misión encontró que en el país existía una gran centralización en el recaudo de los impuestos y en el gasto estatal. La forma de asignación de transferencias, especialmente del situado fiscal y del impuesto a las ventas, ha hecho rígida la asignación presupuestal, ha disminuido el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios y los ha hecho cada vez más dependientes de la nación. La mayor parte de la inversión la ejecutan entidades del orden nacional que reciben rentas con destinación específica y créditos externos sobre los cuales el nivel central ejerce un control formal.

En el citado Informe se afirma que la transferencia nacional de recursos ha logrado una expansión considerable del servicio educativo y una regularidad en el flujo de recursos. Sin embargo, se anota la necesidad de reforzar la organización y los sistemas de información de los FER para adecuarlos a los requerimientos de la planeación y del control. Se propone mejorar el sistema de financiamiento de la educación superior, mediante la recuperación de costos y de sistemas especiales de financiación. Se propone centralizar el manejo financiero de las prestaciones de los maestros, que cuentan con una valiosa deuda acumulada. El Informe propone, además, para los sectores de educación y salud, una fórmula que incremente las transferencias de acuerdo con las necesidades regionales y que las disminuya de acuerdo con la capacidad de aporte, mezclando criterios de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal³⁰.

De otro lado, el Informe de la Comisión del Gasto Público, creada por la administración Betancur mediante el decreto 742 de 1985³¹, realizó un severo diagnóstico del sector educativo, concluyendo que a pesar del enorme y creciente esfuerzo fiscal realizado por el Estado en las últimas décadas, hay un descontento general por los resultados obtenidos, principalmente en lo referido a la baja calidad que presenta el sistema de educación pública en Colombia.

Para superar esta situación se recomendaron una serie de estrategias orientadas a racionalizar la asignación de recursos, mediante el diseño de fórmulas que incorporen indicadores de necesidades, capacidad fiscal y esfuerzo propio de las regiones y localidades; hacer algunos cambios en las regulaciones presupuestales que permitan

²⁹ Cfr. Richard Bird y Eduardo Wiesner, Informe final de la misión de finanzas intergubernamentales de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981, p. 168.

³⁰ *Ibidem*, pp. 349 y ss.

³¹ Véase "Informe final de la comisión del gasto público 1986", en Revista Economía Colombiana, Serie Documentos, Separata No. 12, abril de 1987, Bogotá, pp. 70-73. La Comisión tenía por objeto analizar la política de gasto público, su ineficiencia y el déficit fiscal. Además, aunque el estudio coincide con decisiones ya avanzadas en el proceso de descentralización fiscal y administrativa, sus conclusiones y recomendaciones reorientaron el rumbo de la misma durante la administración Barco, donde se convirtieron en norma legal mediante el decreto-ley 77 de 1987.

utilizar el presupuesto como mecanismo de programación; hacer más eficiente y equitativo el sistema de transferencias del situado fiscal; concertar los criterios de asignación de recursos entre los Ministerios de Educación, de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo las prioridades propias del sector de manera que se puedan corregir así las distorsiones generadas por el reparto mecánico legal, entre otras medidas.

Con tales recomendaciones y como consecuencia de los cambios introducidos por el proceso de modernización y descentralización del Estado, se produjeron a partir de 1986, distintas reformas y ajustes institucionales que afectaron de manera peculiar a la educación³². Al respecto se ha planteado que en este sector la dinámica no obedeció a un plan nacional concebido e implementado gradual y sistemáticamente; sino que en su desarrollo se fueron presentando propuestas, tanteos y discusiones, en un proceso de negociación de intereses de diversa índole que expresan la complejidad y las dificultades que existen al momento de intentar cambiar los centros de poder³³.

Durante esta etapa, el sector educativo fue objeto de importantes modificaciones de carácter legal e institucional. Entre estas cabe destacar la reestructuración del Ministerio de Educación, operada mediante las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989; la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la ley 91 de 1989; la regulación de la participación comunitaria en la educación, mediante la ley 52 de 1988; y el desarrollo de la política de descentralización administrativa del sector.

La reforma al Ministerio de Educación Nacional tuvo dos motivaciones principales; por una parte el reconocimiento de la incapacidad de la estructura organizativa del mismo para responder a las demandas insatisfechas del sector educativo; y por otra parte, la necesidad de readecuarse al nuevo marco institucional del Estado, todo lo cual marca una nueva orientación al proceso descentralista, al imprimirle un énfasis modernizante en busca de la eficiencia y la privatización³⁴.

En el campo financiero, los tres niveles de gobierno aportaban recursos, aunque la participación se daba en términos desiguales. La nación proveía más del 90% de los recursos requeridos para el pago de los docentes, con un manejo centralizado y concentrado en el Ministerio de Hacienda. La inversión era determinada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación. El papel del Ministerio de Educación Nacional, a través de las oficinas de los FER, consistía en el control de la ejecución presupuestal de

³² El marco jurídico y normativo del proceso global de descentralización durante esta etapa se encuentra en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que establece la elección directa de alcaldes a partir de marzo de 1988 y la consulta popular; la ley 3ª de 1986 (Estatuto Básico de la Administración Departamental), la ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la Administración Municipal) que establece la creación de las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y la vinculación de las organizaciones cívicas, en calidad de contratistas, a las obras que programe la administración municipal; la ley 12 de 1986 que establece mecanismos para el fortalecimiento de los fiscos locales, mediante las transferencias provenientes de la participación del IVA, para las nuevas responsabilidades sectoriales que se asignaron a los municipios: el decreto 77 de 1987 (Estatuto de la Descentralización) que define la "construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas" como responsabilidad de los municipios; y, por último, las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989, que reestructuran el MEN adecuándolo a las exigencias de la descentralización.

³³ Véase Alfredo Sarmiento, Informe nacional sobre Colombia..., p. 29.

³⁴ Véase Edgar González, "El reordenamiento del sector educativo: antecedentes y perspectivas", en Educación y Cultura, No. 23, Bogotá D.E., junio de 1991, pp. 339-46.

funcionamiento por parte de las regiones. Además el MEN controlaba directamente el gasto de los programas nacionales y la inversión en el sector³⁵.

El Ministerio administraba y operaba directamente establecimientos educativos nacionales, distribuidos por todo el país. De igual manera, tanto los departamentos como los municipios administraban establecimientos financiados con sus respectivos recursos. Como resultado de esto, los docentes terminaron teniendo igual categorización que los establecimientos: nacionales, departamentales o municipales, según quien los pagaba y los administraba.

Frente a lo anterior, las medidas “descentralizadoras” se concretaron en los siguientes aspectos:

El decreto 077 de 1987, llamado también Estatuto de la Descentralización, dejó en manos de los municipios la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles de educación básica y media vocacional y de las instalaciones deportivas y recreativas. A la vez, este mismo decreto suprimió el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, ordenando su liquidación a más tardar el 1º de enero de 1990; y en compensación se creó la Dirección General de Construcciones Escolares, al interior del MEN, atribuyéndole la planeación de esas actividades, el establecimiento de normas y la asistencia técnica en las mismas materias.

Mediante la ley 24 de 1988 se estableció la reorganización estructural y funcional del Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de aumentar “su capacidad de dirección como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo”. Por ello se determinó que éste abandone la administración directa de los planteles, sacando de su ámbito de gestión la inspección y vigilancia de los establecimientos educativos públicos y privados, funciones que fueron trasladadas (por delegación) a las entidades territoriales. Además, se desconcentró la administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del sector público.

En esta reorganización se creó la Secretaria Pedagógica como una Unidad de Dirección desligada del área administrativa propiamente tal. En este despacho quedaron comprendidas las Direcciones Generales de Currículo, del Desarrollo Pedagógico y de Educación de Adultos. Esto permitiría al Ministerio orientar sus esfuerzos a profundizar en los análisis y decisiones concernientes al componente pedagógico que constituye, en último término, su principal razón de ser. Ello implicaba la elaboración de un currículo básico general a partir del cual cada región pudiera hacer las adecuaciones o reelaboraciones correspondientes, según el grado de desarrollo regional y las necesidades educativas de la población.

Por otra parte, se adoptó la planeación estratégica como ámbito central de la gestión directiva y se propuso al Ministerio la formulación de planes de corto, mediano y largo plazo; la evaluación nacional y regional de los resultados de las acciones educativas; y la conformación del sistema de información del sector como pieza fundamental de organización y planeación.

³⁵ Cfr. Alfredo Sarmiento, Informe nacional sobre Colombia..., p. 4. Además, a finales de los ochenta el Gobierno central financia el 85 % de la oferta educativa en primaria, el 60 % de la oferta en bachillerato y el 40% de la educación superior, y los programas de cultura, recreación y ciencia y tecnología. Las transferencias del sector central para educación financian el 98% de la actividad educativa oficial. El 2% restante es financiado con recursos de los departamentos y los municipios. Cfr., DNP, La Revolución Pacífica..., p. 114.

La ley 24 de 1988 planteó entonces una “desconcentración administrativa” de la educación, adscribiendo a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de nombrar y administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos nacionales y nacionalizados. Cabe anotar que esta función la venían cumpliendo los mismos funcionarios con el personal nacionalizado, desde la expedición de la ley 43 de 1975. Además se revistió de facultades al gobierno, por el término de un año, para reglamentar las formas y procedimientos en que serían entregadas dichas funciones, reglamentación que no se realizó.

La ley 29 de 1989 modificó parcialmente la ley 24 de 1988, planteando una “descentralización administrativa” de la educación. En tal sentido, se asignó a los Alcaldes Municipales, al Alcalde mayor del Distrito Especial de Bogotá y al Intendente de San Andrés, las funciones de nombramiento, traslado, remoción, control y, en general, administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos, ya se tratara de planteles nacionales o nacionalizados. Las medidas se extendieron a la administración del personal que ocupa plazas oficiales en colegios cooperativos, en colegios privados o en las llamadas jornadas adicionales. Para el efecto los alcaldes deberían tener en cuenta las normas vigentes del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa y ajustarse a los cargos vacantes de las plantas de personal y a las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Sin embargo, se previó que cuando por razones administrativas y/o financieras estas funciones no pudieran ser ejercidas por las autoridades municipales, les correspondería asumirlas temporalmente a los gobernadores, intendentes y comisarios. Pero que una vez superadas las limitaciones mencionadas, previa solicitud del Alcalde, el Ministerio podrá mediante resolución trasladar tal competencia al municipio respectivo.

Se estableció también que las formas y procedimientos para la entrega de estas atribuciones sería reglamentada en el plazo máximo de un año. Posteriormente, mediante el decreto 1915 de 1989 se estableció que las funciones asignadas en la ley 29 de 1989, sólo podrían ejercerse a partir de la fecha en que el Ministerio de Educación efectivamente entregue la planta de cargos docentes y administrativos a los municipios.

Con ello se revirtió la decisión de que fueran los entes seccionales quienes tuvieran directamente a cargo esas responsabilidades, tal como se había definido un año atrás en la ley 24. En la misma se había ordenado consiguientemente, suprimir del Ministerio la Dirección General de Administración e Inspección Educativa que administraba los planteles educativos, sustituyendo al respecto ese rol por el de asesoría, apoyo y control sobre la gestión que adelantaran las entidades territoriales en ese campo.

Sin embargo, al tiempo que la gestión del personal docente y administrativo y la prestación del servicio educativo se trasladó a los municipios, la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantuvo en el nivel central. El alcalde debe tener autorización del Fondo Educativo Regional para hacer nombramientos de personal, como un mecanismo de control nacional sobre el número de docentes pagados por este nivel; además debe recibir aprobación de la Junta Departamental de Escalafón, como control técnico sobre el cumplimiento de requisitos en la nominación.

El Ministerio de Educación Nacional quedó facultado para suscribir convenios con las entidades territoriales, para fortalecer orgánica, funcional y materialmente a las Oficinas Seccionales de Escalafón, a los Centros Experimentales Piloto y a los Fondos Educativos

Regionales. Estos últimos son modificados en su composición, con el objetivo de afinar la gestión coordinada del servicio educativo con las entidades territoriales.

Se trasladó también a los niveles subnacionales la función de la planificación educativa, la configuración de parte de la estructura curricular, la capacitación de los docentes y la atención de los procesos jurisdiccionales en los que se enfrenten la Nación y el personal docente y administrativo de la educación.

En este proceso de municipalización, que delegó en los alcaldes muchas de las responsabilidades educativas, las Secretarías de Educación Departamentales quedaron sin funciones definidas, aumentando el caos en la organización, planeación y coordinación del desarrollo educativo territorial, afectando la prestación del servicio. De hecho muchas de estas funciones de dirección y planeación educativa habían sido asumidas por los Fondos Educativos Regionales en algunos departamentos, sin tener los instrumentos adecuados para tales fines, debilitando aún más a los organismos territoriales.

Por otra parte, también se reconoció como una de las dificultades del proceso descentralizador que “en ningún municipio del país existen dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación local”³⁶.

En respuesta a esta situación, el Ministerio de Educación Nacional “desarrolló un intenso programa de capacitación para las autoridades regionales y locales con el fin de garantizar la comprensión y puesta en marcha del proceso”, acotando que “la Nación debe mejorar su presencia y sus sistemas de comunicación en los municipios, en términos de asesoría y apoyo, entre otras razones, para contrarrestar el argumento según el cual el nivel central estaría trasladando “problemas” a los municipios o liberándose de una “incómoda carga”³⁷.

No obstante lo anterior, el paquete de medidas omitió los elementos de carácter político y fiscal que hubieran permitido una verdadera descentralización educativa. Ello hubiera otorgado a las administraciones locales la autonomía necesaria y a las comunidades la participación suficiente para orientar la educación municipal y regional según sus necesidades y criterios. De esta manera, podemos concluir que la “descentralización” educativa, prevista en la ley 29 de 1989, sólo “significó en la realidad el traspaso a los municipios del álgido problema laboral de los maestros”³⁸.

En materia de financiación, la reforma fundamental la constituyó la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Mediante la ley 91 de 1989 se definieron las instancias responsables de las obligaciones prestacionales adeudadas a los trabajadores del sector; se autorizó al gobierno nacional para celebrar un contrato de fiducia mercantil a fin de manejar los recursos del fondo previendo su operación descentralizada; se definieron los objetivos y la forma de administración del fondo a través de un Consejo Directivo y se fijaron los recursos del mismo. Además se previeron, entre otros aspectos, los mecanismos y plazos para garantizar el pago oportuno de las

³⁶ Véase DNP, La Revolución Pacífica, p. 108.

³⁷ Véase Ministerio de Educación Nacional, Informe al congreso Nacional, Bogotá, agosto de 1990, noviembre 1991, Santafé de Bogotá D.C., enero de 1992, pp.45-46. Para la asesoría a las unidades locales se preparó el documento “El alcalde en la descentralización educativa” que condensa normas y procedimientos generales para aplicar en los municipios con el fin de lograr los objetivos de la descentralización.

³⁸ véase J. Dugas et al., Los caminos de la descentralización, p. 75.

prestaciones futuras, así como las responsabilidades que caben a la Nación y a las entidades territoriales en el cubrimiento de los pasivos adeudados.

Este Fondo inicia el reconocimiento y pago de prestaciones del magisterio que se había constituido en el principal elemento de conflicto de las dos décadas anteriores. A pesar de ser una concentración de responsabilidades, su organización contribuyó a facilitar la descentralización, por cuanto permitió aclarar las obligaciones financieras que se tenían entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes³⁹.

En cuanto al fortalecimiento de la participación y la concertación educativas, la reforma más importante la constituye la creación de las Juntas Educativas Municipales, Departamentales, Intendenciales y Comisariales; así como del denominado Congreso Nacional de Política Educativa. Estas Instancias deben reflexionar sobre alternativas de financiación, evaluación e implementación de todas las acciones de largo, mediano y corto plazo a ser adoptadas por el sistema educativo, dando cabida a fuerzas cívicas, gremiales y a los distintos estamentos que participan en la educación, según lo dispuesto en la ley 52 de 1988.

Complementariamente, mediante el decreto 1246 de 1990 se adoptó el Sistema de Nuclearización para la Administración de la Educación.

Se derogó el decreto 181 de 1982, aunque en la realidad se mantuvo la estructura establecida por el Programa Mapa Educativo, organizada alrededor de Núcleos y Distritos de Desarrollo Educativo, con funciones y competencias administrativas que entraron en contradicción con las nuevas responsabilidades asignadas a las entidades territoriales, mediante las medidas descentralizadoras mencionadas. El desmonte de esta estructura paralela de poder apenas se está iniciando con la eliminación de los distritos, que actuaban como instancia mediadora entre los núcleos y los departamentos. Como ejemplo de lo anterior, a mediados de 1993 estaban funcionando 1552 núcleos educativos (de 1845 diseñados) y 99 distritos en los 32 departamentos del país.

La Nuclearización Educativa es la estructura técnico-administrativa de la educación pública en el nivel local. Cada Núcleo de Desarrollo Educativo se conforma agrupando establecimientos docentes públicos de educación preescolar, básica y media vocacional, en una microrregión con características culturales y económicas similares. Cada Director de Núcleo depende nominal y administrativamente del Alcalde Municipal, una vez se haya entregado la administración del personal docente del respectivo municipio; y en lo técnico-pedagógico continúa dependiendo de la respectiva Secretaría Departamental de Educación.

Para superar los tropiezos que ha tenido este programa y para integrarlo al municipio en un contexto de descentralización, se redefinieron sus funciones pasando de ser ejecutor y administrador de servicios educativos a ser coordinador-planificador de los procesos administrativos, investigativos, culturales y pedagógicos de su jurisdicción, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de las instituciones escolares y de las comunidades locales, las cuales deben asumir el reto de la participación en este

³⁹ La creación de este Fondo fue el resultado del trabajo concertado de una comisión nombrada por el Presidente Barco, integrada por funcionarios de los Ministerios de Educación y de Hacienda con los representantes de FECODE. Permitted aclarar el régimen prestacional de los docentes y determinar la forma de pago de una cuantiosa deuda acumulada por un periodo de más de 10 años que, en 1987, sobrepasaba los cien mil millones de pesos. Cfr. MEN, 'Hacia una Acción Nacional Educativo-cultural', Bogotá, agosto 18 de 1987, p. 18.

proceso. A su turno, las Secretarías Municipales de Educación en tanto están llamadas a asumir, en nombre de los municipios, la mayor parte de las funciones de planeación, ejecución y control de la educación y de la capacitación de los docentes, deberán articular sus acciones con los Núcleos de Desarrollo Educativos existentes en su jurisdicción.

Por último, se puede constatar que para agosto de 1992, aproximadamente 686 municipios o el 68% del total de los mismos en el país habían asumido ya las responsabilidades que el proceso de descentralización les ha asignado respecto de este servicio. Sin embargo, este porcentaje encubre el hecho de que algunos de aquellos que ya han “municipalizado” la educación, sólo lo han hecho respecto del manejo de las plantas de personal y no respecto de las demás funciones atribuidas por las normas sobre descentralización, a saber: construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares (decreto 077 de 1987); planificación educativa; inspección y vigilancia; configuración de parte de la estructura curricular, capacitación de docentes (leyes 24 de 1988, 29 de 1989 y decreto 1246 de 1990)⁴⁰.

En conclusión podemos decir que durante toda esta etapa reinó la confusión en el proceso de descentralización del Estado, agravado en el sector educativo por el desorden administrativo y la indefinición de funciones y competencias entre los niveles territoriales, todo lo cual ha generado duplicidades en la planeación, la gestión, el control, la información y la evaluación⁴¹. En esta “transición” hacia un nuevo orden de relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles y organismos de la Administración Pública, el proceso de municipalización, caracterizado por la precipitud y la improvisación, encontró resistencias de todo orden. Entre estas cabe destacar el hecho de que la mayoría de municipios no estaban (ni aún lo están) preparados para asumir las nuevas responsabilidades asignadas, ni cuentan con los recursos físicos, humanos, técnicos y financieros para atenderlas⁴².

Por otra parte, se encuentra la resistencia originada en la presión que sobre las autoridades municipales ejerce la organización nacional del magisterio impidiendo que avance el proceso. Al respecto, la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, ha manifestado temores en el sentido de que la fragmentación del manejo de las relaciones laborales entre los educadores y el Estado lleve al desconocimiento de algunas conquistas laborales alcanzadas; a que los municipios no puedan ofrecer los niveles de remuneración efectivos logrados con la Nación; al manejo clientelista que la gestión del personal docente y administrativo puede tener en los municipios; y, lo que resulta más

⁴⁰ véase F. Rojas, “Un modelo para el reordenamiento institucional...”, p. 19.

⁴¹ El DNP reconoce que en el proceso de descentralización realizado en Colombia entre 1986 y 1990, se generó una superposición de algunas funciones y se observó una confusa redefinición de competencias entre los tres niveles... Por ejemplo, los tres niveles de gobierno poseen y administran planteles del sector educativo, que prestan un mismo servicio en materia de educación secundaria. Además, el manejo de personal no es paralelo a dicha propiedad. es así como hay municipios que han recibido la infraestructura pero no son responsables de la gestión de personal, y viceversa”. Véase Armando Montenegro, “Descentralización en Colombia: una perspectiva internacional”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV, No. 1, Santafé de Bogotá, enero-abril de 1993, pp. 291-292.

⁴² Aunque esta situación ha sido reconocida no se ha avanzado mucho al respecto. La descentralización en Colombia se ha implementado de manera indiscriminada, sin tener en cuenta los profundos desequilibrios regionales y locales existentes; es decir, sin haber definido criterios amplios y flexibles para elaborar una categorización de municipios, contemplando mecanismos compensatorios que permitan corregir esos desequilibrios, incorporando nuevas iniciativas para el manejo de la problemática regional y estimulando la búsqueda de nuevas soluciones de gobernabilidad y de gestión pública en los niveles territoriales. En ese sentido, consideramos que los ritmos de la descentralización deben corresponder con la capacidad de absorción de las regiones y los municipios para manejar adecuadamente las responsabilidades y los recursos que se les delegan. Esto exige dar prioridad al fortalecimiento institucional, administrativo, legal, gerencial y participativo de los niveles subnacionales.

importante y evidente, al progresivo debilitamiento que como organización sindical nacional podría sufrir por la municipalización de la educación.

Sin embargo, más allá de las razones que puedan justificar las distintas formas de oposición, queda aún pendiente la deuda del magisterio con la sociedad en la elaboración de una alternativa al proceso en curso; es decir, la elaboración de “su propia propuesta de descentralización de la educación, como parte de su programa de reforma democrática del sistema educativo”⁴³.

3. Descentralización y apertura educativa

La presente década se inicia en el marco de dos determinaciones fundamentales que reorientarán tanto el desarrollo de la educación en el país como el proceso de descentralización en el sector educativo. Se trata de la Constitución Política de 1991 y el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria. A esto se agrega el desarrollo ulterior de las leyes 30 de 1992, 60 de 1993 y 115 de 1994, y los decretos reglamentarios correspondientes.

El nuevo marco constitucional reorienta el sentido de la educación. Le devuelve su carácter público preceptuando que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (artículo 67). Por tanto, toda la educación, tanto la que presta el Estado como la que prestan los particulares queda en la esfera de lo público, esto es, sujeta al Interés general.

Al mismo tiempo que la consagra como un derecho, y determina su obligatoriedad y gratuidad en todas las instituciones educativas estatales, estipula que de ella son responsables el Estado, la sociedad y la familia. En lo que respecta al Estado, le corresponde regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia; y ejercer la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, con participación de las entidades territoriales (artículo 67).

Sobre este último punto, se planteó que la participación de los diferentes niveles administrativos del Estado en la prestación de los servicios educativos estatales, permite “integrar esfuerzos, coordinar acciones y racionalizar el gasto”. Además, que la exclusión de alguno o algunos de ellos, puede conducir al centralismo, en el caso de la nacionalización, o a la dispersión, en el caso de la municipalización. Al ser una realización compartida, le corresponde a la *Ley general de educación* garantizar el servicio, definiendo con precisión las responsabilidades y competencias de cada nivel gubernamental en cada una de las funciones asignadas. Por tanto, pretender la nacionalización, departamentalización o municipalización completa de los servicios educativos, significa volver sobre alternativas que ya la experiencia probó como ineficaces⁴⁴.

⁴³ véase José A. Bayona, “Reflexiones sobre la descentralización y la ley 24”, en *Educación y Pedagogía*, No. 1 (segunda época), Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, mayo-agosto de 1989, pp. 21-32.

⁴⁴ Véase Abel Rodríguez, “La educación en la nueva Constitución”, en *Educación y Cultura*, No. 25, Bogotá D.E., diciembre de 1991, pp.36-43. Este riesgo también fue previsto por el DNP al plantear que “el reordenamiento de funciones debe tener una visión global y de conjunto, articulando armónicamente los tres niveles de la administración Sólo así se evitará un “departamentalismo” o “municipalismo” excesivos que generen mayores distorsiones que el centralismo sufrido por el país durante muchos años”. véase DNPUDT “La descentralización: competencias y recursos”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. XXIII, No. 2, septiembre de 1992, p. 181.

Por otra parte, al tiempo que ordena la descentralización, la Constitución señala a la Nación como responsable de garantizar los servicios básicos mínimos y evaluar su prestación (artículos 49, 67, 288, 343, 356 y 357). Es decir, que el Gobierno Central, además de asignar los recursos a las entidades territoriales, debe evaluar y hacer seguimiento a quienes los prestan y establecer las sanciones correspondientes para quienes utilicen incorrectamente los recursos transferidos. En este sentido, es importante enfatizar que corresponde a la comunidad educativa y a la ciudadanía en general, ejercer en primera instancia el control principal de la gestión administrativa y financiera, y contribuir al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del servicio educativo, mediante una participación más decisiva en todo el proceso.

Además de garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, cátedra e investigación (artículo 27), como ámbitos separados del derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos (artículo. 68) —tal como ocurría en la Constitución de 1886—, se delimita la intervención estatal al señalamiento de las condiciones para la creación y gestión de los mismos. Por otra parte, la regulación de la educación y la reglamentación de la inspección y vigilancia pasó del Presidente de la República al Congreso Nacional, lo cual permite contrarrestar el excesivo intervencionismo gubernamental que ha caracterizado a la educación colombiana. Complementariamente, la participación de la comunidad educativa (maestros, directivos, estudiantes y padres de familia) en la dirección de los establecimientos educativos, está llamada a abrir un importante espacio para la democratización de la vida escolar.

La Constitución define también el carácter del situado fiscal, esto es “el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, al distrito capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, en los niveles que la ley señale” (artículo 356). Además se precisan los criterios para la distribución de tales recursos: población con necesidades básicas insatisfechas, población total, eficiencia administrativa y fiscal, progreso demostrado y calidad de vida (artículo 357). Anteriormente el situado fiscal era administrado directamente por la Nación y su distribución se hacía con la población como único criterio.

En síntesis podemos plantear que la Constitución de 1991 creó las bases para consolidar el proceso de descentralización, estableciendo un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles y aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. A la vez, permitió avanzar en la ampliación de los espacios democráticos de participación y en el fortalecimiento de ciertos grados de autonomía para la gestión territorial. Su desarrollo global se ha ido completando con la definición de las normas reglamentarias, la formulación de orientaciones y la creación de mecanismos propios para tales fines, como veremos más adelante.

El segundo aspecto a tratar en esta etapa corresponde a la llamada *Apertura Educativa.*, que hace parte del Plan de Desarrollo Económico y Social 1990- 1994 de la administración Gaviria. En éste plan se presentan los lineamientos para un nuevo modelo de desarrollo, fundamentado en los principios del neoliberalismo, y caracterizado por las tendencias de la internacionalización, la apertura económica y la privatización. Esta política plantea una serie de reformas para la modernización del Estado; el fortalecimiento de la “infraestructura social” donde la educación juega un papel fundamental como factor de crecimiento y desarrollo; y el reconocimiento de la heterogeneidad regional y local, que requiere para el logro de una mayor autonomía fortalecer la estrategia de

descentralización, como “un instrumento para elevar la eficiencia e involucrar a las comunidades en el manejo de sus problemas”⁴⁵.

Los propósitos centrales del Plan de Apertura Educativa están orientados principalmente a ampliar la cobertura y elevar la calidad en todos los niveles educativos; a establecer nuevos mecanismos de financiación; y avanzar en la descentralización administrativa y en la modernización del sector educativo⁴⁶.

En este sentido el gobierno propuso una serie de reformas en la estructura del sector orientadas a: i) especializar el Estado en las funciones que le son propias; ii) mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos; iii) descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

Esta política se traduce, en primer lugar, en especializar al Ministerio de Educación Nacional y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación para el desarrollo del sector y en el seguimiento y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución. En segundo lugar, en desarrollar la descentralización de la administración de los programas educativos en los departamentos y en los municipios, para buscar una mayor eficiencia del servicio, una mejor programación de acuerdo con las necesidades regionales y locales y un mayor control por parte de los usuarios.

Las principales acciones propuestas se orientaron a reorganizar el sistema de educación pública; rediseñar el esquema de competencias, funciones y relaciones entre los niveles nacional, departamental y local; y profundizar el proceso de descentralización y modernización administrativa del sector. Para avanzar en estos aspectos se requería reformar la legislación vigente, perfeccionar los mecanismos para la transferencia de recursos haciendo “más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación”, fortalecer la participación de la comunidad en la gestión educativa mediante el establecimiento de las juntas educativas locales y regionales, y desarrollar un sistema de información que sirva de base para la planeación y la asignación de recursos humanos, físicos y financieros en el sector.

⁴⁵ En el documento *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, se plantea que la racionalidad de la descentralización se deriva de las ventajas que presentan las administraciones territoriales, tanto en la calidad como en la cobertura de los servicios que pueden ofrecer. Y que estas ventajas se originan en la escala de prestación de los servicios y en la cercanía con los usuarios, lo que permite un mayor control de la comunidad sobre la gestión y la calidad de los servicios [p. 524]. A la vez, se critican las reformas descentralistas anteriores “que mantuvieron una visión parcial del proceso de redefinición del Estado” y se plantea como definición fundamental que “las grandes promesas de la descentralización sólo pueden obtenerse en un diseño completo y articulado del funcionamiento de todos los niveles administrativos, de acuerdo con sus capacidades y ventajas, y con una visión integral de los asuntos fiscales”. p. 520.

⁴⁶ Ante la necesidad de dar un tratamiento orgánico a las transferencias fiscales de la nación a las entidades territoriales, de manera que guarden armonía con la redistribución de funciones, los propósitos de la descentralización y, principalmente, con la política económica del Gobierno, la administración Gaviria mediante el decreto 2496 de 1990, creó la “Misión para la Descentralización y las Finanzas de las Entidades Territoriales”, cuyas recomendaciones —al igual que las de las misiones creadas por los gobiernos anteriores— alimentaron el Plan de Desarrollo y reorientaron el proceso de descentralización durante esta etapa. Al respecto puede consultarse a Eduardo Wiesner Durán, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal: informe final de la misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, 1992.

En desarrollo de la Constitución Política y de las propuestas del Plan de Apertura Educativa se estableció el marco jurídico y organizativo de la descentralización educativa en esta etapa, a saber:

El Decreto 2127 de 1992, por el cual se establece la nueva estructura orgánica del Ministerio de Educación Nacional⁴⁷. Se fortalecen las funciones de planificación, mediante la creación de las Subdirecciones de Información, de Evaluación de Gestión y de Programación de Recursos. En el campo pedagógico, el papel del Ministerio se concreta en el diseño de los lineamientos generales de los procesos curriculares, la promoción de la investigación, el desarrollo pedagógico y la evaluación de la calidad. Las funciones de administración y ejecución, tanto del manejo de recursos financieros como de la planta de personal, se descentralizan en las entidades territoriales.

Mediante la ley 30 de 1992, se organiza el servicio público de la Educación Superior y se determinan los grados de autonomía de las Instituciones de este nivel. La Educación Superior se define como un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado. Este, además de garantizar el respeto a la autonomía universitaria ya las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, deberá velar por la calidad de los servicios educativos estatales y privados mediante el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior; con la inmediata asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU; de las comunidades académicas, científicas y profesionales; de las entidades territoriales y de las agencias especializadas del Estado para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, del arte y la cultura.

El paso más importante, desde el punto de vista del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, lo constituye la sanción de la ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos en materia social, para la prestación de los servicios de educación y salud, por parte de las entidades territoriales y la Nación, en desarrollo de la Constitución Política.

La asignación de competencias administrativas y para el manejo de los recursos (situado fiscal), entra a determinar la nueva estructura del sector educativo en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, los cuales deberán modificar su organización para adecuarla a las previsiones de esta ley. Según esto:

Corresponde a los Municipios —en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social— administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media; financiar las inversiones necesarias en Infraestructura y dotación asegurando su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

Corresponde a los Departamentos y Distritos —a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes— dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales; participar en la financiación y cofinanciación de los servicios

⁴⁷ Las anteriores reestructuraciones del MEN realizadas en 1968 y 1976 tenían un marcado carácter centralista. La planeación servía apenas de instrumento cuantificador para la racionalización del gasto en el sector. La asignación de recursos financieros era una programación incremental del gasto del año anterior, ajustado por el incremento salarial y los crecimientos de la planta de personal. La información de diagnóstico y las labores de seguimiento y evaluación eran inexistentes en la práctica ante la inadecuación de los instrumentos de información. El MEN operaba directamente 550 colegios nacionales que ocupaban gran parte de su planta de personal y le impedían ocuparse efectivamente de la dirección, planeación y evaluación de los once mil restantes. Véase Alfredo Sarmiento, Informe nacional sobre Colombia, pp. 25-26.

educativos y en las inversiones de infraestructura y dotación; asumir las funciones de administración, programación y distribución del situado fiscal; promover y evaluar - la oferta de capacitación y actualización de los docentes y facilitarles su acceso, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos; regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios y, ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los mismos; incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las Oficinas de Escalafón, los Fondos Educativos Regionales, los Centros Experimentales Piloto y los Centros Auxiliares de Servicios Docentes; y asumir las competencias relacionadas con el currículo y los materiales educativos.

Corresponde a la Nación, formular las políticas y objetivos de desarrollo; establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales; administrar los fondos especiales de cofinanciación; organizar y desarrollar programas de crédito; dictar normas científico-administrativas para la organización y prestación de los servicios educativos estatales; asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios; distribuir el situado fiscal; ejercer las labores de inspección y vigilancia diseñando criterios para su desarrollo y ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas.

En cuanto a la administración de personal, se hará respetando el régimen prestacional vigente (ley 91 de 1989), y el régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales —que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal—, se regirá por el decreto-ley 2277 de 1979 (Estatuto docente).

Los requisitos establecidos por el artículo 14 de la ley 60 de 1993 para la administración autónoma del situado fiscal por los departamentos y distritos incluyen: i) la organización y puesta en marcha de un sistema básico de información y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico de los programas de educación y salud; ii) la adopción de la metodología para elaborar anualmente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud; iii) la aprobación por parte de la Asamblea Departamental o del Concejo Distrital de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal; iv) la adopción de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad, así como de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, la calidad y la eficiencia de los servicios; y y) la realización de los ajustes institucionales correspondientes⁴⁸.

En cuanto a los municipios, se determina que las competencias y funciones que hayan sido asumidas por estos en virtud de la ley 29 de 1989 se ajustarán en todo a lo dispuesto en la presente ley y a las demás disposiciones legales sobre la materia. A la vez, se establecen estímulos a los municipios “que organicen sistemas de planeación. de información y de pedagogía; que demuestren eficiencia y eficacia institucional; que demuestren que están realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación; que comprueben que cumplen los planes de incorporación de los maestros por contrato que llenen los requisitos de la carrera docente”.

⁴⁸ Sobre estas disposiciones el Departamento Nacional de Planeación presentó recientemente un documento titulado “criterios para la Elaboración y Seguimiento de los Planes de Descentralización y de los Planes Sectoriales de Educación y Salud”, Documento CONPES SOCIAL No. 026, MINEDUCACION, MINSALUD, DNP, Santafé de Bogotá, mayo de 1994. Previamente el Ministerio de Educación Nacional, a través del Grupo de Asesoría a Planes Regionales y Sectoriales de la Dirección General de Planeación del sector Educativo, había presentado dos instructivos con orientaciones básicas sobre planeación: Guía para la Elaboración de Planes Departamentales de Educación y Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Educación, Santafé de Bogotá, diciembre de 1993.

De esta manera se estableció que las entidades territoriales que cumplan con los requisitos de descentralización de la ley 60 de 1993, “tendrán prioridad en la asignación de los recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social, FIS, y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación”⁴⁹.

También se determinó que el proceso de descentralización y de ajuste institucional será monitoreado continuamente por el y el DNP, para “garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las responsabilidades y funciones de que trata la presente ley”. Estas instituciones podrán intervenir la administración y ejecución de los departamentos, distritos y municipios si se encuentra que no cumplen sus planes y objetivos, o cuando haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas, o hayan dado a las transferencias una destinación diferente de la prevista en el plan de desarrollo. En tales casos el Ministerio respectivo determinará transitoriamente diferentes grados de co-administración de las autoridades nacionales en las unidades seccionales, y de estas en las unidades locales.

Complementariamente, y después de un largo y complejo proceso de negociaciones entre los representantes del magisterio y el MEN, se expidió la ley 115 de 1994 o Ley general de educación. En ésta, además de precisar los fines y objetivos del sistema educativo y de plantear las líneas generales para dotar al sector con una nueva estructura orgánica, se señalan las normas generales para regular el servicio público de la educación, definiendo y desarrollando la organización y la prestación del servicio educativo en sus distintas formas, niveles, grados y modalidades.

La ley establece que corresponde al Estado, a la Sociedad y a la Familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y que es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. A la vez, se define el carácter de la Comunidad Educativa y su participación en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la dirección del respectivo establecimiento educativo.

La nueva organización del sector incluye el establecimiento de un Sistema Nacional de Acreditación de la calidad de la educación y de un Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal. Además, se definen las competencias y funciones de la Nación y de las entidades territoriales para ejercer la dirección y administración de los servicios educativos estatales en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales. Se establece que las acciones a realizar deberán contemplarse en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que el Ministerio de Educación, en coordinación con las entidades territoriales, deberá preparar por lo menos cada diez años.

Otros importantes mecanismos de participación contemplados en la presente ley son los referidos a la creación de las Juntas Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Educación, que funcionarán como órganos de asesoría al Ministerio para

⁴⁹ En cumplimiento de la constitución Política que autoriza la adaptación de las instituciones a las necesidades de la descentralización, se fusionan el Fondo del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional Hospitalario en una sola entidad, llamada Fondo de cofinanciación para la Inversión Social, FIS, adscrito al DNP. Al respecto, es necesario precisar que a diferencia de otras entidades similares que han surgido en el continente con los auspicios de las agencias internacionales, el objetivo del Fondo de Inversión Social, no es el de suavizar el ajuste económico o buscar aumento del empleo. Su carácter es de “fondo de compensación”; es decir, que por medio de cuotas asignadas con criterios sectoriales, busca el logro de la equidad entre las regiones y los grupos poblacionales. con la definición de mecanismos de cofinanciación utiliza los recursos nacionales para atraer fondos adicionales de carácter regional y local; obliga al nivel nacional y regional a contar con la voluntad y la selección de prioridades del municipio, al hacer las inversiones en territorio de las localidades. Véase Alfredo Sarmiento, Informe nacional sobre Colombia..., Pp. 28-29.

la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado y, como órganos de veeduría pública con la participación del gobierno, la comunidad educativa, las comunidades étnicas, las instituciones oficiales y privadas y el sector productivo, en la perspectiva de participar activa y concertadamente en la elaboración de los planes de desarrollo educativo territorial. También se ordena la creación de Foros Educativos nacionales, seccionales y municipales, como espacios para la reflexión sobre el estado de la educación y para hacer recomendaciones a las autoridades respectivas para el mejoramiento de la calidad del servicio educativo.

Este conjunto de leyes y demás decretos complementarios sobre la materia, adicionados con la ley estatutaria “por la cual se desarrolla el derecho a la educación” (en proceso de elaboración), constituyen el código educativo colombiano; es decir, la base legal y reglamentaria para avanzar en la descentralización del sector⁵⁰.

Por último, consideramos pertinente mostrar algunos mecanismos utilizados en la etapa actual del proceso de descentralización social, que asume de manera integrada a los sectores de educación y salud.

Es evidente la comprobación de que el papel protagónico, en la dirección ejecutiva y operativa de todo el proceso lo tiene el Departamento Nacional de Planeación, por su decidida injerencia en la acción del Estado, por su influencia en el desarrollo legislativo y por la capacidad de decisión que posee sobre los recursos destinados para la ejecución del proceso. Esta situación es consistente con lo señalado en el artículo 343 de la Constitución Política, que otorga al DNP la responsabilidad sobre “el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión”. Sin embargo, consideramos que esta preponderancia parece obedecer más al carácter del proceso de descentralización seguido en Colombia, que tiene como razón y propósito principal, asegurar el control centralizado de las decisiones de planeación y de financiación de todos los componentes del sector social, incluida la educación⁵¹.

Además, como soporte del proceso descentralizador se constituyó en 1992 una Misión Social, conformada por un grupo de especialistas que asesoran al DNP y a los Ministerios de Educación y Salud, y cuyos objetivos son: apoyar el fortalecimiento institucional de los

⁵⁰ Mediante el decreto 1953 de 1994 (agosto 8), nuevamente se reestructura el Ministerio de Educación Nacional adecuándolo a las determinaciones de las leyes 30 de 1992, 60 de 1993 y 115 de 1994. Se define la nueva estructura orgánica del Ministerio creando los Viceministerios de Formación Básica y de la Juventud, y la Secretaria Técnica que tiene entre sus funciones: “Orientar, impulsar y proponer políticas, planes y programas para fomentar la descentralización administrativa y financiera del Sector de la Educación, la modernización de la gestión pública en las entidades del sector en el ámbito territorial y la ampliación de la cobertura de los servicios”.

⁵¹ Este papel rector del DNP tanto en el proceso de reorganización institucional del Estado como en el proceso de descentralización, se había afianzado ya con la expedición del decreto 2410 de 1989, que modificó la estructura orgánica del DNP, determinó sus funciones, y estableció la conformación del Sistema Nacional de Planeación. Posteriormente la constitución de 1991 amplió estas funciones y, aunque estableció la creación de “un consejo Nacional de Planeación (CNP), integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, este organismo es de carácter consultivo y sirve apenas de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, que sigue siendo una iniciativa restringida al gobierno central, que a través del DNP mantiene un control y una incidencia directa sobre cualquier entidad territorial, limitando la participación de la sociedad en el proceso de planeación, tal como ocurría en la etapa anterior. Este papel regulador se fortaleció aun más con la expedición de los decretos 2167 de 1992 (reestructuración del DNP), 2168 de 1992 (reestructuración del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, FONADE) y 2132 de 1992 (creación del Sistema Nacional de Cofinanciación), ya que lo convierten en una especie de superministerio”. El proceso de planeación fue reglamentado recientemente mediante una ley orgánica (ley 152 de 1994), devolviéndole facultades al congreso de la República, a las Asambleas Departamentales y a los concejos Municipales en este ámbito.

sectores sociales en el cumplimiento de sus nuevas funciones; desarrollar los instrumentos de información que apoyen los procesos de planificación, gestión y evaluación; y, generar los instrumentos para lograr la focalización del gasto público en las regiones y grupos sociales más pobres. Su acción está programada para tres años y su operación se realiza a partir de modelos piloto desarrollados en los departamentos y municipios, los cuales serán posteriormente aplicados por los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES, en todo el país.

De otra parte, la Consejería para la Modernización del Estado y la Descentralización, dependencia adscrita a la Presidencia de la República, es la encargada de coordinar el proceso de reforma organizacional de las entidades del orden nacional para adecuarlas a su nuevo papel en la descentralización.

En el contexto definido del sector educativo, la dirección del proceso le corresponde teóricamente al Ministerio de Educación Nacional, con la participación —según las funciones y competencias asignadas— de las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Educación y de toda la comunidad educativa. Sin embargo, para el cumplimiento cabal y eficiente de esta tarea se requiere un fortalecimiento de la capacidad organizativa, directiva y operativa del MEN —y de los niveles subnacionales—, así como una mayor autonomía en la toma de decisiones en materia política, administrativa, financiera y pedagógica.

Finalmente, podemos concluir que durante el período 1991-1994, la descentralización del sector educativo mantuvo el carácter inercial y confuso de la etapa anterior. En la práctica, la indefinición de las funciones y competencias entre los niveles territoriales, los escasos avances en la adecuación institucional de las regiones y localidades y el lento proceso de organización de la comunidad para participar en y dentro de la organización educativa, limitaron la construcción de la autonomía territorial y fortalecieron aun más el control central sobre todo el proceso descentralizador⁵².

Sin embargo, se reconocen como avances relativos el haber completado el marco legal y reglamentario de la descentralización y haber iniciado el reordenamiento institucional del sector, en la perspectiva de flexibilizar las estrategias de gestión educativa y asegurar una transferencia de funciones, competencias y recursos más nítida hacia los niveles subnacionales.

A manera de conclusión

Se ha planteado con insistencia que la mayor carencia de las reformas a la educación en Colombia ha sido la ausencia de un proyecto educativo estatal, que fundamente global e

⁵² Sobre este aspecto es importante precisar que no se trata de sostener una posición antiestatista, pues las diversas experiencias internacionales han demostrado que la descentralización es posible porque hay un centro que promueve, dinamiza y articula las iniciativas territoriales y sociales. Si éste centro se niega, la descentralización rompe la unidad y puede conducir a la anarquía o a una dispersión de poderes territoriales que lleve a reproducir las prácticas centralistas a nivel regional y local. Este riesgo se conoce con el nombre de recentralización. Se trata entonces, no sólo de pensar en una redefinición de las funciones y competencias entre los niveles de gobierno, sino de la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder hacia éstos y las comunidades, fortaleciendo la capacidad técnica, reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas y sociales, para el ejercicio de la participación responsable y compartida en la solución de los problemas básicos del sector educativo. De hecho esta situación tiene que comprenderse a la luz de las actuales perspectivas de reforma del Estado; es decir, de la necesaria redefinición de sus espacios y sus modalidades de acción, frente al reto de articular la modernización económica, fiscal y administrativa y la democratización de sus relaciones con la sociedad civil. Para un análisis reciente sobre estos debates, puede consultarse a Ana María Bejarano, "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político*, No. 22, Santafé de Bogotá, mayo-agosto de 1994, pp.47-79.

integralmente el reordenamiento del sistema educativo para adecuarlo a las nuevas exigencias del desarrollo económico, social y cultural, a la inserción competitiva en el concierto internacional, y, lo que debe ser su fin principal, a la formación de una ciudadanía participante que contribuya al fortalecimiento de la sociedad civil y a una mayor democratización política y territorial del país.

Esta Indefinición se ha reflejado de manera clara en el proceso de descentralización educativa, donde ha predominado una visión sectorial tecnocrática restringida a los aspectos administrativos (eficiencia y eficacia de la gestión pública), y teniendo como propósito fundamental el fortalecimiento del poder central mediante el manejo de instrumentos principalmente financieros (racionalización del gasto público); y relegando a un segundo plano los aspectos políticos, sociales y culturales sin los cuales el proceso carece de sentido al perder su potencial transformador.

El proceso que va de la nacionalización o centralización del servicio educativo en 1960 y 1975, pasando por la desconcentración administrativa (que transfirió ciertas actividades y funciones nacionales a las regiones entre 1976 y 1982) y la tendencia hacia la municipalización (conservando el departamento como instancia sustitutiva) entre 1986 y 1990; hasta culminar en la etapa actual con la redefinición de los niveles territoriales mediante la distribución de competencias y recursos, la revitalización del departamento conservando la estructura municipalizada, la reorganización del sector y la ampliación teórica de los mecanismos de participación ciudadana; revelan un proceso que no ha obedecido a una concepción integral y coherente del desarrollo educativo colombiano, sino más bien a las exigencias planteadas por los ajustes al modelo de desarrollo imperante donde la educación ha cumplido un papel secundario y subordinado.

En este sentido —y aunque algunos autores han intentado demostrar lo contrario—, al no ser una propuesta surgida de las características, necesidades y demandas territoriales ni ser el resultado de un consenso político y social explícito, la descentralización aparece como una estrategia funcional a la modernización y relegitimación del Estado. Se la percibe como un proyecto concebido e impuesto desde arriba; por tanto, en gran medida ajeno a los intereses y expectativas de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general. Por ello, aún no lo han asumido como proyecto propio, como alternativa viable para superar la crisis por la que atraviesa la educación y como estrategia posible para aumentar la participación ciudadana y la autonomía territorial.

Por otra parte, es importante destacar que hay una gran experiencia acumulada en la desconcentración de funciones y muy poca en la descentralización del servicio educativo. En este sentido se trata de un proceso reciente que requiere de monitoreo y evaluación permanentes para realizar los ajustes y modificaciones que el proceso requiere, sobre todo cuando aún esta pendiente la definición del nuevo ordenamiento territorial del país, base de todo el proceso descentralizador. Al respecto se abre un campo amplísimo para la realización de investigaciones empíricas que describan y expliquen la compleja, dinámica y contradictoria realidad de la descentralización, en las distintas regiones y municipios del país, recogiendo la riqueza y diversidad de problemas y expresiones que ha venido asumiendo durante los últimos años. Además, resulta de la mayor importancia tener como referente de comparación las experiencias de los avances y retrocesos que la descentralización educativa ha tenido en otros países latinoamericanos, para no repetir los mismos errores que han demostrado tener altos costos sociales.

Lo anterior cobra una mayor importancia ya que, al parecer no existen evidencias claras de que las experiencias de descentralización contribuyan a mejorar los índices de

cobertura y de calidad de la educación o a garantizar una mayor equidad en el acceso y en la prestación del servicio, ni siquiera a un manejo más eficiente de los recursos educativos disponibles; tampoco a democratizar el sistema ni a incrementar la participación efectiva de la comunidad en el proceso. Al contrario, se estima que puede presentar riesgos asociados con una mayor dispersión de las ofertas educativas; con el debilitamiento de la unidad nacional y de la comunidad de propósitos que deben mantener las unidades operativas del sistema educativo; con el surgimiento y generalización de perspectivas culturales regionalistas o localistas que limiten una dimensión abierta y universal del conocimiento y del desarrollo social; y con una recentralización del poder que reproduzca en las unidades territoriales los vicios del centralismo que se quiere erradicar.

Por todas estas razones, la descentralización como alternativa es un reto tanto para el Estado como para la sociedad civil. Es una estrategia cuyos resultados dependerán de las condiciones de su Implantación; del reconocimiento de la diversidad y complejidad cultural, social y territorial del país; de la capacidad de los actores sociales y políticos para generar los consensos necesarios para su realización; y del valor que se le asigne a la educación en el desarrollo de la sociedad. Pensamos que en ello radica el interés académico del tema y sobre todo su pertinencia política y social.

