

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA
FACULTAD DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE TEORÍA E HISTORIA DE LA
EDUCACIÓN**

TESIS DOCTORAL

**LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA
EDUCACIÓN EN COLOMBIA. CRISIS Y
RESIGNIFICACIÓN DE SU RACIONALIDAD**

INVESTIGACIÓN DOCTORAL PARA OPTAR AL TÍTULO

DE:

DOCTOR EN EDUCACIÓN

SILVIO CARDONA GONZÁLEZ

**PROFESOR DOCTOR JUAN ALFREDO JIMÉNEZ
EGUIZÁBAL,
DIRECTOR DE TESIS, UNIVERSIDAD DE BURGOS –
ESPAÑA**

**PROFESOR DOCTOR JOSE MARÍA HERNÁNDEZ DIAZ,
TUTOR DE TESIS, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA –
ESPAÑA**

SALAMANCA 2009

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE TEORÍA E HISTORIA DE LA
EDUCACIÓN



TESIS DOCTORAL

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA
EDUCACIÓN EN COLOMBIA. CRISIS Y
RESIGNIFICACIÓN DE SU RACIONALIDAD

SILVIO CARDONA GONZALEZ

PROFESOR DOCTOR JUAN ALFREDO JIMÉNEZ
EGUIZÁBAL,
DIRECTOR DE TESIS, UNIVERSIDAD DE BURGOS –
ESPAÑA

PROFESOR DOCTOR JOSE MARÍA HERNÁNDEZ DIAZ,
TUTOR DE TESIS, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA –
ESPAÑA

A mi querida madre y familia, por darme la vida, el honor de disfrutarlos y aprender cada día en amistad sincera

A la Universidad Católica de Manizales, institución de orden superior en Colombia que ha significado 25 años construyendo mi proyecto de vida

A la Facultad de Educación, Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Salamanca, España, por el honor de haber sido su estudiante, hoy Doctor en Educación

AGRADECIMIENTOS A:

Profesor doctor Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, director de tesis, ilustre académico e investigador de la universidad de burgos, España, por su humana condición, saber y experiencia vital, donada a la noble tarea de mi formación doctoral y generación de conocimiento en educación

Profesor doctor José María Hernández Díaz, tutor de tesis, ilustre académico e investigador de la universidad de salamanca España, por su humana condición, saber y experiencia, siempre presentes, en palabras de aliento, avance y proyecto de vida personal

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

Doctora hermana María Aracely Gutiérrez Escobar, vicerrectora académica de la Universidad Católica de Manizales, por su palabra viva, permanente y leal para mi formación doctoral

Parlamentarios de mi país, servidores públicos, secretarios de educación, directivos – docentes e investigadores de nuestro país – Colombia -, como sujetos vivos de la investigación, animadores de la política educativa

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	20
1. HORIZONTE DE SENTIDO PARA LA INDAGACIÓN QUE DEVIENE MÉTODO	32
1.1 GÉNESIS DE LA IDEA DE INVESTIGACIÓN	32
1.2 SITUACIÓN PROBLEMA	37
1.3 PRESUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS	39
1.4 TESIS CENTRALES	47
1.5 ENFOQUE Y RUTA METODOLÓGICA	49
2. CONTEXTO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN	56
2.1 LA EDUCACIÓN: ASUNTO QUE CONVOCA	58
2.2 GLOBALIZACIÓN - PLANETARIZACIÓN – MUNDIALIZACIÓN - EDUCACIÓN	65
2.3 MODERNIDAD EDUCACIONAL Y MODERNIZACIÓN EDUCATIVA	76
2.4 ¿POR QUÉ DESCENTRALIZACIÓN?	82
2.5 RESIGNIFICAR LA DESCENTRALIZACIÓN, DESDE LA CRISIS DE RACIONALIDAD QUE AFECTA A LA LOCALIDAD	99
2.6 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN	106
2.6.1 Desconcentración	109
2.6.1 Delegación	112

2.6.2	Privatización	113
2.7	MODALIDADES, MODELOS Y SISTEMAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVOS DE LA EDUCACIÓN	115
2.7.1	Modalidades de Descentralización	118
2.7.1.1	Nuclearización Educativa	118
2.7.1.2	Municipalización de la Educación	123
2.7.1.3	Regionalización de la Educación	127
2.7.2	Modelos Educativos	132
2.7.2.1	Modelo de Descentralización Federal	133
2.7.2.2	Modelo de descentralización Federal y Comunal	134
2.7.2.3	Modelo de descentralización Comunal y Académica	134
2.7.2.4	Modelo de descentralización federal y comunal	135
2.7.2.5	Modelo de descentralización comunal y y académica	136
2.7.3	Sistemas de Desarrollo Administrativo	138
2.8	LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, DÉCADA DE LOS NOVENTA	142
2.8.1	A Nivel Mundial	143
2.8.2	A Nivel de La Unión Europea y los Países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio, AELC/EEE	147
2.8.3	A Nivel de Iberoamérica	154

2.8.4 A Nivel de América Latina y el Caribe	160
3. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, EN CONTEXTO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, PERÍODO 1990-2002	176
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	177
3.1.1 La Descentralización en Colombia, Legado de la Constitución de 1886	178
3.1.2 La Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia, Periodo 1968 – 1990	180
3.1.2.1 Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa: 1968	182
3.1.2.2 Reforma Educativa Desconcentradora: 1974	194
3.1.2.3 Descentralización Política, Económica y Administrativa: 1982	203
3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LA REVOLUCION PACIFICA: 1990 – 1994, PRESIDENTE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO	220
3.2.1 Plan de Apertura Educativa	231
3.2.2 La Misión de los Sabios	236
3.2.3 Emergencia de la Ley 60 de 1993, Competencias y Recursos	239
3.2.4 Albores y Expedición de la Ley 115 de 1994, Ley	

General de Educación	254
3.2.5 Papel de la Federación Colombiana de Educadores, FECODE en los Albores y Expedición de la Ley 115 de 1994	272
3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: EL SALTO SOCIAL: 1994 – 1998, PRESIDENTE ERNESTO SAMPER PIZANO	292
3.3.1 El Buen Gobierno, Eje de Descentralización	293
3.3.2 El Salto Educativo, Emergencia de Desarrollo del Sector	294
3.4 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ: 1998 – 2002, PRESIDENTE ANDRÉS PASTRANA ARANGO	318
3.4.1 Las Instituciones desde Abajo, asunto prioritario para lograr el Cambio	320
3.4.2 La Educación, asunto prioritario para construir la Paz	324
3.4.3 Emergencia de la Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones	325

3.5 ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	358
3.5.1 Influjo de la Teoría de Organización Burocrática	358
3.5.2 Estructura Administrativa Descentralizada	364
3.5.3 Descentralización y Autonomía en la Institución Educativa	371
CONCLUSIONES	397
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	431
ANEXOS	462

LISTA DE TABLAS

Nro. TABLA	TITULO	PÁGINA
TABLA 1	Explicitación de la municipalización de la educación a través de la ley 60 de 1993	249
TABLA 2	Fortalecimiento de la capacidad de gestión departamental, mediante la incorporación de entes nacionales	252
TABLA 3	La descentralización aumenta la eficacia de las juntas educativas municipales	280
TABLA 4	La descentralización aumenta la eficacia administrativa de los foros educativos municipales	283
TABLA 5	La descentralización aumenta la eficacia de juntas educativas departamentales	286
TABLA 6	La descentralización aumenta la eficacia administrativa de la educación	304
TABLA 7	La descentralización potencia la participación popular	307
TABLA 8	La descentralización propende por el mejoramiento de la provisión del servicio educativo al hacer hincapié en la rendición de cuentas	311

TABLA 9	Integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno.	314
TABLA 10	La descentralización aumenta la eficacia administrativa con la desaparición paulatina de los núcleos educativos	335
TABLA 11	La descentralización permite especializar los niveles departamental y municipal	338
TABLA 12	Explicitación de los principios de la función pública en las estructuras administrativas de la educación	341
TABLA 13	Claridad en las competencias asignadas para la administración descentralizada de la educación	343
TABLA 14	La eficacia de los niveles de inspección y vigilancia (ley 715 de 2001)	346
TABLA 15	La descentralización aumenta la eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación	348
TABLA 16	Aumento de eficacia de la educación en los municipios certificados (ley 715 de 2001)	350
TABLA 17	La descentralización aumenta la eficacia en municipios no certificados (ley 715 de 2001)	352

TABLA 18	La descentralización dota de capacidad técnica a los municipios para certificarse	355
TABLA 19	La descentralización posibilita avanzar hacia el fortalecimiento institucional con la adopción de los gobiernos escolares (ley 115 de 1994)	378
TABLA 20	La descentralización democratiza la gestión educativa	382
TABLA 21	La descentralización permite avanzar en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad, el estado (ley 715 de 2001)	384
TABLA 22	La descentralización aumenta el potencial innovador para la gestión institucional (ley 115 de 1994)	386
TABLA 23	La descentralización favorece el trabajo asociado articulado a nivel municipal (ley 115 de 1994)	388

LISTA DE GRAFICAS

Nro. GRAFICA	TITULO	PAGINA
GRAFICA 1	Municipalización de la educación con la ley 60 de 1993	251
GRAFICA 2	Nivel de capacidad de gestión departamental, mediante la incorporación de entes nacionales	254
GRAFICA 3	Nivel de eficacia de las juntas educativas municipales	282
GRAFICA 4	Nivel de eficacia de los foros educativos municipales	285
GRAFICA 5	Nivel de eficacia de las juntas educativas departamentales	288
GRAFICA 6	Nivel de eficacia administrativa de la educación	307
GRAFICA 7	Nivel de potenciación de la participación popular	310
GRAFICA 8	Nivel de mejoramiento de la provisión del servicio educativo al hacer hincapié en la rendición de cuentas	313
GRAFICA 9	Nivel de integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno	316

GRAFICA 10	Nivel de eficacia administrativa, con la desaparición paulatina de los núcleos educativos	337
GRAFICA 11	Grado de especialización de los niveles departamental y municipal a través de la descentralización	340
GRAFICA 12	Nivel de explicitación de los principios de la función pública en las estructuras administrativas de la educación	342
GRAFICA 13	Nivel de claridad en las competencias asignadas para la administración descentralizada de la educación	345
GRAFICA 14	Nivel de eficacia de los sistemas de inspección y vigilancia	347
GRAFICA 15	Nivel de eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación	349
GRAFICA16	Nivel de eficacia de la educación en los municipios certificados	352
GRAFICA 17	Nivel de eficacia en municipios no certificados	355
GRAFICA 18	Grado de capacidad técnica de los municipios para certificarse	357
GRAFICA19	Grado de avance de fortalecimiento institucional con la adopción de los gobiernos escolares (ley 115 de 1994)	380

GRAFICA 20	Nivel de democratización de la gestión educativa	383
GRAFICA 21	Avances en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad y el estado	386
GRAFICA 22	Nivel del potencial innovador para la gestión institucional	388
GRAFICA 23	Favorecimiento del trabajo asociado articulado a nivel municipal	390

LISTA DE ANEXOS

Nro. ANEXOS	TITULO	PAGINAS
ANEXO 1	Resúmenes analíticos en educación, raes	462
ANEXO 2	Rasgos significativos de descentralización educativa en España (logse) en comparación con Colombia, (ley 115 de 1994)	487
ANEXO 3	Rasgos significativos de la descentralización educativa en Chile en comparación con Colombia	492
ANEXO 4	Rasgos significativos de las políticas y estrategias de descentralización educativa en el contexto internacional, década de los noventa	496
ANEXO 5	Rasgos significativos de las reformas de descentralización administrativa de la educación en Colombia, en contexto de los planes nacionales de desarrollo, período 1968 – 1990	501
ANEXO 6	Síntesis de trámites y debates dados en el Congreso de la República, y gacetas de publicación, sobre la expedición de la ley 60 de 1993 (competencias y	510

	recursos)	
ANEXO 7	Relación de entidades territoriales certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, MEN, primera etapa	511
ANEXO 8	Encuesta tipo para explorar los imaginarios de actores claves informados, sobre tópicos de descentralización administrativa de la educación colombiana	514
ANEXO 9	Información suministrada por actores claves informados del sector educativo sobre la ley 60 de 1993	524
ANEXO 10	Ponencias presentadas por Silvio Cardona González, encuentro nacional de secretarios de educación departamentales, hotel carretero, Manizales – Colombia, 25 de agosto de 1991	527
ANEXO 11	Síntesis de trámites y debates dados en el Congreso de la República de Colombia, y gacetas publicadas, expedición de la ley general de educación	556

ANEXO 12	Información suministrada por actores claves informados del sector educativo (ley 115 de 1994)	558
ANEXO 13	Síntesis de trámites y debates dados en el Congreso de la República de Colombia, y gacetas publicadas, relacionadas con la expedición de la ley 715 de 2001	564
ANEXO 14	Información suministrada por actores claves informados del sector educativo (ley 715 de 2001)	566
ANEXO 15	Información suministrada por actores claves informados del sector educativo sobre logros institucionales de la descentralización administrativa a nivel de las instituciones educativas.	577
ANEXO 16	Gacetas del Congreso de la República de Colombia	591

INTRODUCCIÓN

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

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

De esta tendencia, los países de la región están reconociendo las bondades de contar con un esquema de descentralización. Entre los países con gobiernos unitarios (BANCO MUNDIAL: 1998), Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización.

Las razones que motivaron tal empresa fueron muchas, tanto de orden político, como económico.

Hoy se habla con mayor naturalidad, de conceptos y nuevas racionalidades, que expresan una mayor relación entre: el Estado, la sociedad civil, el mercado y las comunidades educativas.

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

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

La visión de desarrollo (DNP – COLOMBIA: 2001), entendida como aquel acuerdo mayoritario sobre el tipo de sociedad deseada y posible en un horizonte temporal de más de 10

años, se asume como un medio para construir y desatar el pensamiento y la acción estratégica de largo plazo de manera permanente, para que la propia sociedad cuestione sus modelos mentales, sus forma de organización, y conciba y genere consensos, en torno a nuevos escenarios de desarrollo, en función de propósitos, con potencial para superar la crisis y aprovechar las oportunidades en aras del mejoramiento permanente de la calidad de vida.

Desarrollo territorial (DNP – COLOMBIA: 2001), visto desde la perspectiva sobre cómo la descentralización, el ordenamiento territorial y la planificación territorial, deberían contribuir a la construcción de una visión nacional.

Desarrollo territorial concebido, por un lado, como un proceso social de amplias transformaciones, dirigido a mejorar continua y sostenidamente las condiciones de vida existentes y a construir escenarios de bienestar general de carácter intersectorial; y por otro, el territorio, no como una simple realidad geográfica sino como soporte de la vida, base de la organización colectiva, contexto de acciones de iniciativas e innovación, donde se ejerzan solidaridades, se movilizan capacidades y se garantizan articulaciones y continuidades.

Hoy es posible recobrar la gobernabilidad y la soberanía del Estado Nacional con más multilateralismo. Lo que no se saca a relucir son los profundos desafíos que enfrentan las instituciones

de los Estados Nacionales, porque las políticas interior y exterior que se practican hasta ahora tienen que articularse entre sí de otra manera, lo que es prácticamente imposible en el marco de las estructuras institucionales existentes (por ejemplo, ministerios orientados al interior o hacia el exterior).

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

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

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

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, viene impulsando el Proyecto de Fortalecimiento de la Descentralización y el Ordenamiento Territorial en función de una Visión compartida de País (CTC01/02/DNP/CAF).

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

En tanto, emergen intencionalidades en la tesis doctoral que convocó, antecedentes, intereses, procesos, prácticas, roles y desempeños, entre otras intencionalidades, que mostraron vacíos de conocimiento, identificados a través de un estado del arte del conocimiento acumulado, la re significación de los cambios institucionales de país, consecuentes de los procesos de modernización del Estado, la sociedad y el mercado, la formación doctoral en educación; así mismo, la descentralización ha sido un tema que ha venido trasegando el autor desde 1985, a través de la academia universitaria, en cuanto formación en política educativa colombiana, gestión educativa, alta gerencia pública, investigación en la Maestría en Educación y el Grupo de Investigación ALFA, línea de investigación Educación y Desarrollo Local (sistemas

educativos emergentes), las publicaciones del autor, entre otros frentes de interés y acción.

Intencionalidades que justificaron en alto grado, optar por la descentralización administrativa de la educación, como política pública y objeto de conocimiento, dado que en el país no existen investigaciones en orden a perspectivas comprensivas en niveles explicativos, interpretativos y fundantes, desde las racionalidades técnicas y políticas del Estado.

De ahí la pregunta central de investigación convocada: ¿Cuáles son las comprensiones de tipo epistémico, teórico y metodológico de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, desde la crisis y re significación de su racionalidad?

Para hacer más aprehensible el conocimiento y delimitar el objeto de estudio, la investigación se orientó en torno a los siguientes Objetivos General y Específicos:

El Objetivo General

Analizar en forma comprensiva la descentralización administrativa de la educación en Colombia desde la crisis y re significación de su racionalidad, para fundar, a modo de conclusiones, lineamientos de política y estrategias de organización y gestión de la educación para el País

Los Objetivos Específicos

Caracterizar los procesos de evolución de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, en contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo 1990 – 2002, a la luz de las coyunturas de la modernización del Estado y la Sociedad

Explicar e interpretar las Categorías de Análisis (axiales y emergentes), en cuanto a dimensiones técnicas y políticas del Estado, que configuran y reconfiguran procesos, escenarios, actores, hechos y acontecimientos de la descentralización administrativa de la educación en Colombia

Fundar a nivel de Conclusiones, lineamientos de tipo conceptual, teórico, metodológico, organizacional y de gestión, como planos de posibilidad de la descentralización administrativa de la educación para Colombia

La investigación fue de tipo cualitativo, con enfoque comprensivo / hermenéutico, anclada en tres momentos: Caracterizaciones, Interpretaciones y Fundaciones, acordes con los objetivos previstos.

La realidad empírica, se abordó en los escenarios y procesos que tenían a la base una serie de hechos / acontecimientos / manifestaciones de los actores claves informados, ya fuera de tipo político o de tipo técnico. La realidad epistémica, se construyó

trasegando por los presupuestos epistemológicos y las tesis centrales.

El Método

Las comprensiones sobre el método surgieron de la pulsión creadora, humana e inteligente del investigador, los actores y fuentes consultadas como sujetos vivos y de investigación.

En concordancia con los objetivos de la investigación y los temas del Marco Teórico, se trasegó un paisaje metodológico abierto a la actividad pensante, a través de Círculos de Conversación (Constructores y ejecutores de políticas públicas en educación), análisis de documentos, y análisis de contenidos en Informes y Gacetas del Congreso de la República, archivos del Ministerio de Educación Nacional y la Federación Colombiana de Educadores, FECODE), búsquedas documentales y revisión bibliográfica en la Biblioteca de la Universidad de Salamanca y la Biblioteca de la Universidad de Burgos durante la pasantía doctoral en España (abril – mayo de 2008).

Dicho paisaje estuvo animado por movimientos transversales y circulares, los que se entendieron como procesos vivos, no como procesos estructurados de manera estática y lineal, dado que no constituyeron la sucesión estricta y metódica de una serie de pasos en los cuales podría quedar atrapada la lógica misma

de la investigación (ampliar asuntos de Metodología en el Capítulo 1).

En perspectiva de los objetivos planteados, la presente Tesis Doctoral es una organización gnoseológica, asumida como proposición que se mantiene en contexto de red de pensamientos, lógicas, racionalidades, conocimientos, indagaciones, fundaciones, entre otros ejercicios intelectuales y acciones que devienen del quehacer científico, en tanto, se trasegó en forma de disertación escrita para dejarse leer, interlocutar e interrogar.

Desde el punto de vista formal, la tesis doctoral presenta una estructura conceptual, teórica y metodológica, que tiene a la base los siguientes criterios orientadores: caracterizaciones, explicaciones, interpretaciones y fundaciones como ejercicio de confrontación y construcción epistémica, teórica, y metodológica, cuidando de no citar meramente a los autores sino haciendo una contextualización, en las corrientes de pensamiento, actuaciones y resignaciones en cada uno de los momentos históricos; un entramado teórico- conceptual con autores para sustentar el trabajo, las argumentaciones, y mis conclusiones (aparato crítico).

A lo largo de los Capítulos se va dando cuenta del proceso de indagación y se muestra el progreso del conocimiento como tendencia hacia la elaboración de un sistema conceptual propio: conductividad y precisión.

La estructura formal de la tesis doctoral

Capítulo 1: Horizonte de sentido para la indagación que deviene el método: Corresponde a los componentes de tipo epistémico, conceptual y metodológico (presupuestos teóricos, tesis centrales y ruta metodológica) que permitieron dilucidar y delimitar el objeto de conocimiento, desafío académico de los desarrollos gnoseológicos de la descentralización administrativa de la educación, que indicó el conocimiento básico sobre el estado del arte de la cuestión indagada, que de alguna manera constituyó la tradición acumulada, mirando los tránsitos de conocimiento para encontrar lo que limita y retarda y pudo considerarse vacíos de conocimiento, que invitaron a cambiar la mirada sobre los mismos fenómenos un tanto divergentes.

Capítulo 2: Contexto teórico de la descentralización administrativa de la educación, concebido a través de grandes temas que enmarcaron el objeto de conocimiento, y que se hicieron explícitos en fuentes planas y virtuales como encuentros y desencuentros con autores convocados desde sus obras, posibilitando análisis crítico y toma de posiciones argumentativas frente a las cuestiones, fundaciones y fundamentaciones de los presupuestos teóricos, las tesis centrales planteadas, los hallazgos, los procesos y las reconfiguraciones de la realidad empírica. En este Capítulo también se privilegiaron algunos ensayos académicos elaborados por el autor de la tesis doctoral como parte de los créditos docentes del programa de Doctorado, por considerarlos

eslabones de pensamiento y reflexión que no se debían abstraer ni perder del proceso natural de indagación académica.

Capítulo 3: Estado de desarrollo de la descentralización administrativa de la educación en Colombia en contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, profundizando el período 1990 – 2002, a través del Ciclo Hermenéutico: caracterizaciones / explicaciones / comprensiones / fundaciones) para desarrollar las tesis centrales planteadas mediante el diálogo teoría / práctica, orientado por la ruta metodológica emergente.

Las comprensiones epistémicas derivadas en los procesos de búsqueda e indagación en el periodo 1990 – 2002, que corresponde a la vigencia de tres (3) Planes Nacionales de Desarrollo tuvieron a la base, re significaciones de contexto como antecedentes históricos, legados de la Constitución de 1886 y las reformas educativas del país, impulsadas por los Gobiernos en el período 1968 – 1990. Dedicó especial atención este Capítulo, a la presentación, análisis e interpretación de la organización y estructura administrativa en dimensión descentralizada, Categoría Axial, de mayor peso, es decir, fundante, para inferir los impactos de la descentralización en la Institución Educativa, expresión de la autonomía y donde se concretiza la descentralización administrativa de la educación a través de una organización participativa y democrática.

Finaliza la tesis doctoral con un acápite de Conclusiones, que dan cuenta de los sentidos y significados de los hallazgos e indagaciones según los objetivos propuestos, las dinámicas naturales de la investigación, y la actividad pensante y creadora del investigador, que se explicita en tópicos fundantes, de carácter epistémico, teórico, práctico y metodológico (conceptos, orientaciones, provocaciones, líneas de acción, estrategias, recomendaciones), en horizontes de posibilidad para pensar y conversar alrededor de escenarios y estrategias de descentralización administrativa de la educación, en íntima relación con las tendencias del ordenamiento territorial de nuestro país.

CAPÍTULO 1

HORIZONTE DE SENTIDO PARA LA INDAGACIÓN QUE DEVIENE EL MÉTODO

La imaginación y el compromiso con la investigación, y los trayectos recorridos, ponen en alerta sobre los límites del conocimiento, los errores y los mitos, el problema político articulado al del poder, la validación, la representación y la legitimación. Dichos trayectos se han tornado abiertos, itinerantes, cristalizadores de metamorfosis y fluyeron como intereses epistémicos, en la tesis doctoral que convoca.

1.1 GÉNESIS DE LA IDEA DE INVESTIGACIÓN¹

La descentralización de la educación, como objeto de conocimiento ha sido un tema que se ha venido reconfigurando como campo de indagación y formación desde 1985, en contexto de la administración pública y la academia universitaria, el ejercicio político y ciudadano, entre otros asuntos; de ahí la importancia de presentar los grandes trazos que constituyeron los nichos de interés, conocimiento y sensibilidad humana, y que llevaron a optar por la descentralización administrativa de la educación en Colombia, elevando el ejercicio a tesis doctoral:

¹ Pretender lograr una revisión exhaustiva de la descentralización administrativa de la educación, como política educativa y objeto de conocimiento, ya sea, en el contexto internacional, nacional o en el plano de la producción de conocimiento, es una tarea ardua, compleja, que demanda tiempo y recursos

Los desarrollos teórico – prácticos de la descentralización administrativa de la educación, como objeto de conocimiento y política pública² que a modo de un estado del arte, permitió identificar los vacíos de conocimiento en cada una de las siguientes Categorías:

Modelos de Descentralización

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

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

Políticas y Jurídicas

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

Investigaciones y Artículos

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

Hecho el análisis de dichas Categorías (Modelos, Políticas y Jurídicas, Investigaciones, Artículos), a través de la Metodología Resumen Analítico en Educación, RAE, se encontró, en términos de las 18 fuentes consultadas, que en alto grado, los asuntos de conocimiento han estado orientados hacia la búsqueda incesante de estrategias metodológicas y prácticas para fortalecer los tipos de descentralización administrativa (desconcentración, delegación, privatización), y las modalidades de descentralización (regionalización, municipalización, nuclearización), identificándose en el país, vacíos de conocimiento teórico –

práctico, de investigaciones de tipo cualitativo / complejas con enfoques comprensivos / interpretativos que deriven tópicos fundantes para pensar y conversar alrededor de escenarios de posibilidad para Colombia.

Ver Anexo 1: Resúmenes Analíticos en Educación, RAES

Los cambios institucionales del país derivados de los procesos de modernización, globalización, descentralización y democratización del Estado, la sociedad y el mercado, que se concretan en la elección y puesta en marcha de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Política de 1886, la expedición de la Constitución de 1991, la promulgación y puesta en marcha de normativas relacionadas con todos los sectores de la vida nacional, y de manera particular, la expedición e implementación de tres Leyes Tipo de la Educación, en contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, período 1990 – 2002: Ley 60 de 1993, Competencias y Recursos, Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones.

En cuanto al investigador como sujeto vivo de la investigación, cobró fuerza la resignificación de los roles desempeñados en el sector público colombiano en calidad de profesor y directivo de instituciones de educación Básica, Media, Normalista y Superior, así mismo, como Delegado Ministerial, encargado de dirigir y coordinar la política educativa en el Departamento de Caldas (1984 – 1986); el acompañamiento de

experiencias significativas en talleres de descentralización educativa, participación activa en eventos académicos nacionales e internacionales sobre la materia y la incursión en espacios de participación gubernamental y ciudadana sobre el tema que convoca (1985 – 1990).

De especial relevancia, también se re significaron los procesos de formación académica a nivel de especialización en Gestión Pública (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Universidad del Estado), Maestría en Administración Educativa (Universidad Externado de Colombia), doctorado en educación “Fundamentos de Política educativa ante el Relevo Milenar (Universidad de Salamanca – España, Departamento de Teoría e Historia de la Educación), y de manera especial, los aprendizajes y trabajos de investigación formativa generados en los créditos de docencia: Cuestiones, problemas e intereses de la planeación y las políticas educativas, Sistemas educativos comparados, Temas y cuestiones de sociología, Métodos y técnicas de investigación histórica, Métodos y técnicas de investigación cualitativa en educación. En este contexto de perfila la idea de investigación, en perspectiva de la tesis doctoral.

La experiencia vital del investigador, en el ejercicio ciudadano y político, como de militante de partido político, miembro de órganos directivo y asesor, encargado de liderar el eje programático, ideológico y de formación; asimismo, experiencias como Concejal y Diputado Electo. El ejercicio de la academia

universitaria, en su triple función misional: docencia, investigación y proyección social, relacionada con política educativa colombiana, gestión educativa, alta gerencia pública, investigación en la maestría en educación y el Grupo de Investigación ALFA, línea de investigación: “Educación y Desarrollo Local”, nodos temáticos: sistemas educativos, organizaciones educativas, sociales y públicas; además investigaciones y publicaciones al respecto.

En conclusión, los vacíos de conocimiento identificados mediante el estado del arte, y demás antecedentes personales, profesionales, académicos e institucionales relacionados, constituyeron nichos de interés gnoseológico para el despegue de la idea de investigación, privilegiando como puntos de partida tópicos de indagación que se fueron reconfigurando en el proceso vital de la andadura: Evolución Histórica, Organización del Sistema Educativo, Tipos de Descentralización Administrativa, Modalidades de Descentralización Administrativa.

1.2 SITUACIÓN PROBLEMA

Para el caso de la tesis doctoral que convoca, la descentralización administrativa de la educación, desde enfoques comprensivos presenta vacíos de conocimiento; la descentralización como política pública en Colombia, aunque ha tenido desarrollos significativos evidentes en los planes y ejecutorias de los Gobiernos, los procesos de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas y estrategias

de acción han operado en el divorcio: racionalidad técnica / racionalidad política, por el rol de los actores informados y no informados.

Se requería de un ejercicio, que si bien, privilegió, caracterizaciones, explicaciones, interpretaciones y fundaciones de tipo teórico y práctico acerca del objeto de conocimiento abordado, tanto en el ámbito técnico como en lo político, suscitó, de manera significativa la búsqueda de racionalidad educativa, en contexto de realidades epistémicas y empíricas, en las que se desenvuelven las políticas públicas en general, y la descentralización administrativa de la educación, en particular³

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

Como fenómeno multidimensional, la descentralización administrativa de la educación es susceptible de investigación y

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

rupturas epistemológicas, dado la disyunción tradicional de dos racionalidades que siempre la han connotado: técnica y política. Es lo que en síntesis (ZEMELMAN: 1992), llama la atención sobre la “totalidad”, como panorama de las ideas básicas.

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

1.3 PRESUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS

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

Presupuesto epistemológico 1:

La racionalidad es una opción epistemológica para pensar la descentralización administrativa de la educación, como política pública y objeto de conocimiento. Conocimiento de este asunto tiene gran incidencia en la comprensión de lo que se esté entendiendo por “racionalidad” en general y sus dimensiones

técnica y política, en particular, que integra racionalidad educativa, porque se corre el riesgo, sino se hace, de manejar un concepto dogmático, ahistórico y vago, como si se tratara de algo definitivamente hecho y simplemente intuitivo.

Como es sabido (LÓPEZ: 2000), la tradición filosófica occidental se fue constituyendo como búsqueda del logos. A pesar de las dificultades para definir este término, no cabe duda de que hace referencia a lo común, a lo universalmente compartido, es decir, a lo racional.

A pesar de sus pretensiones universales (LÓPEZ: 2000), desde los inicios de la filosofía, la racionalidad se opuso a lo sensible y a todo aquello que tuviera alguna relación con esa innegable dimensión, por considerar que no conducía a la verdad, sino a múltiples y, tal vez por eso, engañosas opiniones⁴.

Algunas de las teorías de la racionalidad que han alumbrado en la época contemporánea, y otras inspiradas en los impensados y las críticas de las concepciones clásicas y modernas, y que continúan teniendo repercusiones en el pensamiento

⁴ La profesora de la UNAD, Dra. María del Carmen López Sáenz, en su asignatura: Teorías de la racionalidad, sostiene que el culto de la Razón en la Modernidad identificó la racionalidad con el procedimiento científico e intentó aplicar la metodología de la ciencia a la filosofía, con el fin de fundamentar sus certezas. Las críticas Kantianas de la razón no consiguieron cerrar la brecha entre una razón teórica y otra práctica, por su parte, el racionalismo de Hegel, a pesar de hacer uso de la dialéctica, seguía aprisionado en el idealismo; la racionalidad de su historia desembocaba en el, Absoluto y así se detenía el movimiento dialéctico y la dinámica de la realidad

filosófico del siglo XXI, son, entre otras, las relacionadas con el Racionalismo Crítico de Albert H. (2002) filósofo alemán que se confrontó de manera radical con los teólogos, y que aporta uno de los principios fundamentales, cuando de acudir a la racionalidad crítica se trata; me refiero al principio de la “razón crítica como razón falible”.

Así mismo, sin el carácter de profundización, ya que no es un objetivo estratégico de la tesis doctoral, si es muy importante, invitar al lector a reconocer en Manuel Kant, el filósofo de la cultura moderna, el despliegue de la más fecunda época de vida, que lo hace pionero de tal concepción, puesto que Kant no se limitó a formular una teoría del conocimiento científico, sino que meditó así mismo con hondura y sagacidad en los temas de la conducta moral, de la religión y del arte, no menos que en las exigencias políticas y pedagógicas, que iba reclamando la vida contemporánea. “Ya decía W. Windelband, a fines del siglo XIX, con ocasión del centenario de la Crítica de la Razón Pura, que el gran significado de la filosofía Kantiana consiste en haber dado por vez primera una expresión adecuada a este nuevo rumbo de la cultura, en haber plasmado a grandes rasgos, en su conjunto, este estado de espíritu del hombre contemporáneo.

La racionalidad (RESCHER: 1998) es la búsqueda inteligente de los fines adecuados, la inteligencia o razón; es el instrumento de supervivencia fundamental de la raza humana para el tratamiento de nuestros asuntos. Los tres contextos mayores de

la racionalidad son el cognoscitivo, el práctico y el evaluativo. Estos contribuyen a la tarea común de implementar “las mejores razones”, las que respectivamente son las razones para las creencias, las acciones y las evaluaciones⁵.

Desde estos referentes, la descentralización administrativa de la educación es a su vez expresión racionalizadora y racional del Estado moderno; claro está, es un legado de la tradición Weberiana, puesto que el Estado es una institución jurídico-política, racionalizadora de los intereses generales (ROA: 1997). La decisión del Estado de expresarse a través de política pública para intervenir situaciones socialmente problemáticas en la educación, tiene a la base una(s) racionalidad(es). El pensamiento mutilado y la inteligencia ciega (MORÍN: 1998) pretenden ser y se creen racionales. En realidad el modelo racionalista al que obedecen es mecanicista, determinista y excluye como un absurdo toda contradicción. No es racional sino racionalizador.

Presupuesto epistemológico 2:

La racionalidad política tiene que ser evidente en el estudio de las políticas educativas⁶, como es el caso de la

⁵ En este concepto “rescheriano” me paro para las comprensiones, en tanto que las teorías de la racionalidad son muy abundantes, como legados de la tradición filosófica occidental, desde luego, reconociendo los movimientos filosóficos críticos acerca de la racionalidad calculadora, sin abandonar por ello la búsqueda de otras racionalidades.

⁶ La política educativa, al decir del profesor Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, en sí misma, también participa de racionalidades, la racionalidad teórica propia de

descentralización administrativa de la educación. Es la pregunta desde el conocimiento, por el entramado de las relaciones de poder de los actores informados y no informados que en ella participan. Esta racionalidad (JIMÉNEZ: 1999), se expresa en la elaboración de sistemas coherentes de enunciados fundados y contrastables, tanto si con ellos se intenta reconstruir conceptualmente la realidad – ciencia – factual.

Lo político (ZEMELMAN: 1992)⁷, no constituye un conocimiento en sí mismo, sino más bien una perspectiva de conocimiento que se fundamenta en la idea de que toda la realidad social es una construcción viable, y como tal un ámbito de racionalidad política.

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

la ciencia y de la racionalidad práctica de la tecnología configurada como una mediación reguladora y controladora, como un conocimiento científico normativo.

⁷ Al respecto dice el profesor Hugo Zemelman que se puede tomar la afirmación gramsciana de que “todo es político”, con sus estructuras particulares: Estado, partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, aparatos ideológicos, sociedad civil; pues lo “político” como plano de análisis reconoce como su núcleo básico la conjunción entre sujeto y proyecto, lo que se expresa materialmente en el juego de tácticas y estrategias que encuadran la dinámica de los sujetos en el interior de las estructuras políticas.

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

En tal sentido, convoca los siguientes supuestos básicos, cuando de pensar la racionalidad política, se trata:

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

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

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

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

Vuelve entonces al escenario la pregunta de Zemelman (1992): ¿Qué racionalidad científica supone lo político del conocimiento?, y ¿qué?, desde los supuestos básicos que plantea el profesor Jiménez Eguizábal (1999), se debe recuperar para desentrañar una política educativa que tiene a la base racionalidades individuales, colectivas, ideologías, símbolos, signos, representaciones mentales, legitimidad, poder (en sus expresiones o manifestaciones de KOSIK (1998), o sea, que todo está en conexión con todo y que el todo es más que las partes.

Presupuesto epistemológico 3:

Como forma y expresión del pensamiento y acción del Estado, la racionalidad técnica es una decisión inteligente, también heredada de la tradición Weberiana⁸, que contiene a su interior

⁸ La Burocracia es el ejemplo más típico de la racionalidad técnica del Estado, puesto que la dominación legal, es el principio de carácter racional que tiene como fundamento la creencia en la validez de la legalidad de los reglamentos

preocupaciones por la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la política educativa. Es la pregunta por la mediación posibilitadora, reguladora y controladora, que asegure la Gobernabilidad⁹.

En efecto, la descentralización estará pensada desde una perspectiva formal, en la organización, administración, gestión, evaluación y financiación de los sistemas educativos. Su desarrollo es nominal y burocrático: Descentralización territorial, especializada, por servicios, técnica, política¹⁰.

establecidos racionalmente y en la legitimidad de los jefes designados de acuerdo con la ley. La dominación legal se da cuando un sistema de reglas aplicada judicial y administrativamente es válido para todos y cada uno de los miembros de la comunidad, quienes ejercen el poder deben haber sido elegidos a través de mecanismos legales. Su organización es permanente y exige que toda gestión se tramite por expediente.

⁹ En el Estado Clásico, con la política pública se interviene para corregir las distorsiones del mercado, que obstaculizan el libre juego de la oferta y la demanda. Enfoque que se presenta insuficiente para el desarrollo equilibrado de las realidades latinoamericanas. Como respuesta alternativa a esa insuficiencia del Estado Clásico, dice Garay (1997): “Me inclino a pensar que no se trata, como han propuesto algunos a dismantelar el Estado, sino de modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente”. Asunto que lleva a pensar en un estado que, como institución jurídico-política, sea garante de los intereses generales de la sociedad, del mercado, de las regiones, de las localidades. Referente que permite inferir la razón de ser y las estrategias adoptadas por los Estados modernos, para avanzar en la configuración de políticas de descentralización administrativa en todos los sectores de la vida nacional, y para el caso particular de la educación.

¹⁰ En este plano de conceptos y comprensiones, el profesor PUELLES (1994) convoca a asumir la descentralización, como un fenómeno complejo, que conlleva argumentos técnicos y políticos, pero que pese a cualquier consideración, los pueblos no eligen formas centralizadas o descentralizadas, en realidad se trata de contextos históricos y político.

1.4 TESIS CENTRALES

Tesis 1:

Existen antecedentes históricos en la vida REPÚBLICANA de la Nación, en el período 1990 – 2002, los gobiernos, en contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social que han orientado estratégicamente sus esfuerzos a la consolidación de la política de descentralización en general, y de la descentralización administrativa de la educación, en particular, como desafío de la modernización del Estado para contribuir a la consolidación del desarrollo regional y a la construcción de la nueva ciudadanía, como ámbito expresiones ineludibles de la democracia participativa¹¹.

Tesis 2:

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

¹¹ Sobre el tema de modernización del Estado en Colombia se recomienda abordar al profesor Hernando Roa Suárez, ex director Nacional de la ESAP.

modelos, sistemas de desarrollo administrativo y sistemas educativos territoriales, entre otras formas de descentralización administrativa .

Tesis 3:

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

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

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

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

controlar el equilibrio del sistema: Postulado de la Indispensabilidad.

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

1.5 ENFOQUE Y RUTA METODOLÓGICA

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

- Naturaleza del Conocimiento y la Realidad

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

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

La naturaleza del conocimiento y la realidad (DE LA CUESTA: 2000) están determinados por: a) los sujetos, los procesos y las fuentes; b) los imaginarios, los textos, las conversaciones que se dan en el mundo histórico y cultural del sujeto político; c) los sucesos / hechos / acontecimientos como producción humana, que comparten estructuras de significados propios; d) a la base de la comprensión de los significados sociales y por tanto de la construcción de significados (racionalidades técnicas y políticas) está la construcción hecha por los sujetos; la comprensión, comporta una nueva forma de racionalidad articulada

La realidad empírica en la investigación, se abordó en los escenarios y procesos que tenían a la base una serie de hechos / acontecimientos / manifestaciones, de los actores claves informados, ya sea de tipo político o de tipo técnico, y que hoy hacen parte de la historia presente del sistema educativo; la

realidad epistémica, se construyó, trasegando por las tesis centrales, en contextos de la realidad empírica, orientadas por los presupuestos epistemológicos, los hallazgos, las conversaciones y la exploración de imaginarios radicales de los actores clave informados.

- Tipo de Investigación

La investigación fue de tipo cualitativo, de carácter inductivo, holístico, interactivo, humanista (TAYLOR Y BODGAN: 1992); enfoque comprensivo, perspectiva hermenéutica (caracterización / explicación / comprensión / fundaciones). La hermenéutica, considerada, no tanto como tradición filosófica, si, como lectura de la realidad, texto, o análisis de textos / en cuanto producciones culturales, que “hablan” de dicha realidad¹²

El método (MORIN: 2003) es arte y estrategia que permite el pleno empleo de las cualidades del sujeto”. Así mismo, la andadura estuvo animada, a través de una matriz compleja de conocimiento, pensada y accionada con el círculo hermenéutico de

¹² Tres tesis plantea, a su juicio, Carlos Sandoval Casilimas – investigador colombiano -, al hablar de investigación cualitativa, que han iluminado el proceso de investigación que convoca: a) La construcción de objetos de conocimiento dentro de diversas tendencias de investigación cualitativa obedecen a un proceso de esclarecimiento progresivo en el curso de acción particular; b) los procesos de investigación cualitativa son de naturaleza multiciclo; c) Los hallazgos de la investigación cualitativa se validan por las vías del consenso y la interpretación de evidencias

interpretación: Caracterizar (identificar, describir, reconstruir, documentar) – Comprender (explicar, inferir balances, límites, logros, conexiones) – Fundar, mediante “búsquedas – Indagaciones – Análisis – escritura” para mantener de manera dinámica la red de conversación viva, que se convirtió en fuente y ámbito posibilitador de la generación de pensamiento, conocimiento, sensibilidad humana.

- Los movimientos, las movilidades

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

En sintonía con los objetivos de la investigación y los rasgos fundantes de los Grandes Temas, se trasegó un paisaje metodológico abierto a la actividad pensante, crítica y creadora de

actores informados implicados, a través de círculos conversación: Constructores de políticas y ejecutores (criterio: niveles de construcción y operacionalización de políticas públicas).

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

- Las técnicas metodológicas empleadas

En el Ciclo Hermenéutico las técnicas metodológicas empleadas fueron:

Análisis de textos y análisis de contenido, alrededor de documentos tipo, Informes y Gacetas del Congreso de la República de Colombia, análisis de conversación, realizada a través de “círculos de conversación” a partir de un documento síntesis sobre “imaginarios radicales de actores claves informados del sector educativo;

Revisión bibliográfica en bibliotecas de Universidades Españolas (Salamanca, Burgos) y Universidades Colombianas (Nacional, Valle, Antioquia y Católica de Manizales) alrededor de redes temáticas y base de datos, exploración en revistas

electrónicas e impresas, tesis doctorales. También fue utilizada la técnica de revisión documental para la exploración de antecedentes de la descentralización administrativa en Colombia (1968-1990) y determinación del estado de desarrollo del conocimiento acumulado:

Revisión de estudios, monografías e investigaciones, a través de Resúmenes Analíticos en Educación, RAES; la encuesta, para explorar los imaginarios radicales ya referidos; documentos a profundidad (1990 – 2002) en fuentes planas como archivos de el Ministerio de Educación Nacional, MEN, el Congreso de la República de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación UNESCO – IIEP, París.

- Los instrumentos utilizados

Las técnicas seleccionadas facilitadoras del abordaje del objeto de conocimiento () fueron:

Formato Tipo para Resumen Analítico en Educación (Título, autor, año, planteamientos, resultados, fuentes);

Matriz tipo para caracterizar los rasgos significativos de las políticas de descentralización educativa en el contexto internacional, Categorías de Análisis: Finalidades de las políticas

educativas, Estrategias de organización, administración y gestión de los sistemas educativos; Matriz tipo para caracteriza los rasgos significativos de las reformas educativas y del Período 1990 – 2002, Categorías de Análisis: Jurídicas y tipos de descentralización, Finalidades del Estado y los Gobiernos, Hechos y Acontecimientos, Actores Clave, Estrategias y Políticas; Matriz tipo, entramados de cuestionamientos provocadores / problematizaciones de naturaleza teórica y conceptual;

Cuestionario sobre tópicos de descentralización administrativa de la educación en el ejercicio de la gestión pública, Categorías Transversales, que estuvieron presentes en todo el discurso y no como acápite.

Matriz Síntesis de debates, trámites, ponentes en el Congreso de la República de Colombia, explicitados en las Gacetas de Senado y Cámara.

CAPÍTULO 2

CONTEXTO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN

Las comprensiones epistémicas, teóricas y conceptuales que está exigiendo el mundo contemporáneo a la administración de la educación, suscitan lógicas y racionalidades para abordar objetos de conocimiento, en el doble movimiento de la interrogabilidad inteligente: Preguntar para interrogar e interrogar para organizar el pensamiento.

En dicha reflexión, se desenvuelve la pregunta de investigación que convoca: ¿Cuáles son las comprensiones de tipo epistémico, teórico y metodológico que desde las crisis y resignificación de racionalidades del Estado, caracterizan, explican y fundan posibilidades para la descentralización administrativa de la educación en Colombia?

Puntos de Partida:

El marco general en el que se desenvuelve una política pública en educación, o una estrategia administrativa de un sistema educativo descentralizado, puntualiza en los aspectos político, económico, social y ambiental, de un mundo globalizado.

El llamado proceso de globalización está haciendo que los lenguajes y las formas organizativas mismas, en el campo de la educación, sean cada vez más homogéneas, de allí que muchos de los cambios, que se producen, en la legislación, y políticas educativas, obedezcan, a orientaciones y políticas más o menos comunes¹³.

Este fenómeno, también se explica porque la globalización está generando una tendencia a la mundialización de la educación.

Por tanto, la descentralización en general, y la descentralización administrativa de la educación en particular son asuntos globales, derivados de la matriz epistémica que está transformando el mundo y las organizaciones: conocimiento, información, comunicación, en tanto la educación y el conocimiento, se constituyen en ejes productivos.

Para avanzar, véanse de manera sucinta, algunos asuntos temáticos que dan contexto teórico al problema de investigación, planteado en la presente tesis doctoral: La educación, asunto que

¹³ Uno de los fenómenos, que más llama la atención, con respecto a la educación en tiempos presentes, es la tendencia generalizada en la mayoría de los países a realizar reformas legales de sus sistemas escolares. Estos cambios recientes en las legislaciones son expresión de unos cambios históricos que se están dando en la sociedad, en el plano de las relaciones políticas (replanteamiento del papel de los Estados), de las relaciones sociales (nuevas forma de organización social), en el plano de la cultura (nuevas formas de comunicación y de producción del conocimiento) y finalmente, en el plano de la economía (nuevas formas de producción e intercambio de bienes de consumo)

convoca; Globalización – Planetarización – Mundialización; Modernidad y modernización educacional; Contexto internacional de la descentralización educativa; tipos, modalidades, estrategias, experiencias, modos y formas de descentralización administrativa de la educación, cuya función en la tesis doctoral es la de fundamentar, fundar, ilustrar, aclarar la ruta conceptual, epistémica y metodológica.

2.1 LA EDUCACIÓN: ASUNTO QUE CONVOCA

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

La formación (MORALES PARRA: 2002), debe asumirse, como dar forma a la manera del escultor que crea una obra a su imagen, modela una materia, que es pasiva y dócil.

La educación (MEIRIEV: 1998), también ha de centrarse en la relación “sujeto - mundo humano” que lo acoge. Su función es permitirle constituirse a sí mismo como “sujeto implicado en el mundo”, heredero de una historia en la que sepa que está jugando capaz de comprender el presente, y de incentivar el futuro.

En tanto, la educación, concebida como un proceso integral de formación (Ley 115 de 1994, Colombia), y como un proceso

durante toda la vida (UNESCO. 1996), emergen conceptos, para dar cuerpo al principal objetivo de la educación en la era planetaria, que al decir de MORÍN, CIURANA Y MOTTA (2002) es educar para el despertar de una sociedad – mundo, desde luego, con las implicaciones, de la existencia de una civilización planetaria, y una ciudadanía cosmopolita, es decir, comprendiendo el devenir de la planetarización de la humanidad, y el desafío de su gobernabilidad¹⁴.

La tarea de la educación es movilizar todo lo necesario, para que el sujeto entre en el mundo y se sostenga en él, se apropie de los interrogantes que han constituido su cultura humana, incorpore los saberes elaborados por los hombres en respuesta a esos interrogantes, y los subvierta con respuestas propias, con la esperanza de que la historia tartajee un poco menos y rechace con algo más de decisión todo lo que perjudica al hombre. Esa es la finalidad de la empresa educativa: que aquel que llega al mundo sea acompañado al mundo y entre en concierto del mundo, que sea introducido en ese conocimiento por quienes le han precedido, que sea introducido y no moldeado, ayudado y no fabricado. Que, por último según la hermosísima fórmula que propuso Pestalozzi: “pueda ser obra de sí mismo”.

¹⁴ Según los autores referidos, texto que también anima para desentrañar la palabra “cosmopolita”: ciudadano del mundo, hijo de la tierra y no individuo abstracto y sin raíces.

FERRY (1997), al respecto expresa:

La formación, entonces no se recibe, nadie puede formar al otro. No se puede hablar de un formador y de un formado. Hablar de un formador y de un formado es afirmar que hay un polo activo, el formador, y un polo pasivo, aquel que es formado. Y la mayoría del tiempo este es el vocablo que se utiliza...Nadie forma a otro. El individuo se forma, es él quien encuentra su forma, es él quien se desarrolla, diría, de forma n forma...; uno se forma así mismo a través de mediaciones y los formadores son mediadores humanos. Lo son también las lecturas, las circunstancias, los accidentes de la vida, la relación con los otros.

Todas estas son mediaciones que posibilitan la formación y orientan el desarrollo, la dinámica del desarrollo en un sentido positivo, por tanto, la educación, se concibe como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Art. 1º. Ley 115 de 1994, Ley General de Educación para Colombia).

Al considerar la educación como proceso – en palabras de la UNESCO (1996) -, está remitiendo, a una secuencia de acciones que se articulan en un todo inacabado: Hablar de proceso remite a los conceptos de educación permanente, y educación a lo largo de toda la vida.

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

La educación durante toda la vida se presenta como una de las llaves de acceso al siglo XXI. Al respecto, el Informe de la Unesco (1996), presenta consideraciones especiales, de vigencia para los sistemas educativos de las naciones y las instituciones educativas, pero ante todo, dicho Informe se convierte en un rasgo fundante de principios para hacer del sujeto individual y social un aprendizaje permanente, en cuanto: “aprender a ser”, aprender a aprender”, aprender a vivir juntos”¹⁵.

¹⁵ Algunas de ellas, son: a) Esta noción va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente, y responde al reto de un mundo que cambia rápidamente. Pero esa afirmación no es nueva, puesto que en anteriores informes sobre educación ya se destacaba la necesidad de volver a la escuela para poder afrontar las novedades que surgen en la vida privada y en la vida profesional. Esta necesidad de “volver a la escuela” persiste, incluso se ha acentuado, y la única forma de satisfacerla es que todos aprendamos a aprender; b) La educación ocupa un lugar cada vez mayor en la vida de los individuos a medida que aumenta su función en la dinámica de las sociedades modernas. Este fenómeno tiene diversas causas. La división tradicional de la existencia en períodos claramente separados - la infancia, la juventud, dedicados a la educación escolar; la edad adulta consagrada a la actividad profesional, y el período de la jubilación ha dejado de responder a las realidades de la vida contemporánea y se ajusta aún menos a los imperativos del futuro; c) Nadie puede hoy, esperar que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse.

En efecto, le asiste un reto a los sistemas educativos (UNESCO: 1996): aplicar con éxito las estrategias de reforma de las políticas educativas, sin subestimar la gestión de las obligaciones a corto plazo, ni descuidar la necesidad de adaptarse a los sistemas existentes. Para ello (UNESCO: 1996), tres agentes principales, coadyuvan al éxito de las reformas educativas: en primer lugar, la comunidad local y, sobre todo, los padres, los directores de establecimientos de enseñanza y los docentes; en segundo lugar, las autoridades públicas y, por último, la comunidad internacional.

La educación también es un derecho, precisamente el derecho a la educación, tema de reflexión y debate permanente en los albores del Siglo XXI.

Derecho a la educación (TORRES: 2006), es mucho más que acceso a la escuela. Lograr que se reconozca la educación como un derecho, antes que como un mero servicio, una oportunidad e incluso – cada vez – una mercancía, ha pasado a convertirse en una batalla difícil e importante por sí misma, no obstante, cada vez instalados en el terreno de los derechos, la otra gran batalla que se plantea es revisar moldes estrechos con que se viene concibiendo el “derecho a la educación”, asociado hoy generalmente a: infancia, sistema escolar, escuela primaria, acceso y matrícula escolar. Salvo contadas excepciones, en la actualidad las agendas y políticas nacionales e internacionales referidas a la cuestión educativa: eluden la referencia a la educación como un derecho, y desestiman, y hasta dejan por fuera a jóvenes y adultos,

los diversos ámbitos de educación extraescolar, la educación pre – y pos-primaria, los contenidos y la calidad de la educación ofertada, el acceso y manejo de la información, y el aprendizaje efectivo.

Una de las principales características de los sistemas educativos occidentales (PENALVA: 2007) es la extensión de la educación a todos los ciudadanos en régimen de igualdad. Esta parece ser una tendencia política de los países democráticos, en buena medida requerimiento de los principios emanados de los Derechos Humanos, como señala el Informe Delors¹⁶. En este sentido, uno de los conceptos más relevantes del actual discurso pedagógico es el de la Educación inclusiva¹⁷, que sostiene que la escuela, más allá de la reproducción social de la exclusión, debe ser una “escuela para todos”

La idea es la de abogar (TORRES: 2006) no sólo por el reconocimiento de la educación como un derecho, sino por la

¹⁶ El profesor José Penalva Buitrago, Universidad de Murcia, España, en su artículo: “La descentralización educativa: 2007 cita el documento de la UNESCO, que al respecto, expresa: “La extensión de la educación es exigido por la tradición socialista de la Europa de finales del XIX hasta mediados del XX, así lo declara al UNESCO: necesidad de una educación para todos y DDHH a la educación (artículo 26): UNESCO. Informe sobre la Educación en el mundo 2000: El derecho a la educación, Hacia una educación para todos a lo largo de la vida, Madrid, Santillana/Ed. Unesco, 2001.

¹⁷ Según el profesor José Penalva Buitrago, la Educación inclusiva se origina fundamentalmente en países anglosajones, aunque pronto se extiende a otros países, entre ellos, España. A su vez, la experiencia española sirve de modelo para otros países iberoamericanos, para ello, se puede ampliar o profundizar en: Pereyra, M.A.-: “Cambio en las reformas educativas, o Problemas sin problemáticas en la nueva sociedad global”, Cuadernos de Pedagogía 319 (2002)

necesidad de ampliar y actualizar la visión de tal derecho, junto con la visión de la propia educación, una educación sintonizada con los tiempos, con las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento, la educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de transformar la sociedad y avanzar hacia una sociedad más justa, inspirada por los ideales de la igualdad, el progreso y el bienestar para todos.

La principal aspiración pedagógica de la Educación inclusiva ((PENALVA: 2007) reside en el intento de articular el sistema de enseñanza desde la idea de integración de la gran diversidad de alumnos que forman parte de la escuela¹⁸.

Estas acepciones y consideraciones, tomadas de entidades de Estado, Organismos multilaterales, y autores invitados, alrededor de la educación, como asunto que convoca: La educación como proceso integral de formación (Ley 115 de 1994, Colombia); la educación como proceso durante toda la vida (UNESCO: 1996); la educación como un derecho (TORRES: 2006), entre otras, que bien se podrían hacer, se convierten en pretexto, para pensar la descentralización administrativa de la educación, como política pública y como estrategia de modernización administrativa, que

¹⁸ El profesor José Penalva Buitrago, Universidad de Murcia, España, en su artículo: “La descentralización educativa: 2007 cita varios documentos, invito a recuperar y ampliar sobre el tema en los siguientes: Goodson, L. Historia del currículum: la construcción social de las disciplinas escolares, Barcelona, Pomares-Corredor, 1995. Stenhouse, L: investigación y desarrollo del currículo, Madrid, Morata, 1994.

posibilite a la educación, ser el eje de transformación productiva con equidad.

2.2 GLOBALIZACIÓN – PLANETARIZACIÓN – MUNDIALIZACIÓN – EDUCACIÓN¹⁹

La Globalización (UNESCO-IIEP: 1998), se puede entender como el fenómeno mundial de liberación de intercambio de bienes y servicios, así como de movimiento de capitales a nivel internacional, fenómeno que paulatinamente ha traspasado las fronteras de lo económico, direccionado por las grandes potencias, alianzas y bloques internacionales para incidir sobre los demás procesos del desarrollo (lo político, lo social, lo cultural, lo educativo) de todos los países del orbe, pero sobre todo en aquellos que están en vías de desarrollo.

La globalización (ACOSTA: 1998), no sólo se refiere a un fenómeno económico sino a un fenómeno asociado a la constitución de características, que en todos los campos, desde el económico hasta el cultural, pasando por lo político, lo social y lo ambiental, están conformando nuevos escenarios que esbozan el inicio de las condiciones que están llevando a la humanidad a un cambio de paradigma en su desarrollo histórico.

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

La globalización es una coyuntura contemporánea que determina en alto grado a la descentralización, porque se enmarca en el tránsito de la llamada democracia representativa a la democracia participativa.

La globalización es un proceso que a su vez ha tenido como eje el crear condiciones para que se dé una mayor participación de los ciudadanos en los diferentes niveles de la administración pública. Ámbito – que por extensión -, también le es propicio a la descentralización administrativa de la educación, entendido que el desarrollo de los sistemas educativos en los niveles local y regional, está fuertemente influenciado por lo global.

La globalización (ACOSTA: 1998), no es una propuesta de política de un enfoque particular, por ejemplo del Neoliberalismo: es una realidad surgida en el final del siglo XX, como resultado de la conjunción de numerosos fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. Realidad que como tal tiene diferentes interpretaciones, según los fundamentos epistemológicos, las concepciones de desarrollo humano y social, que se tenga²⁰.

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

Con el proceso de globalización (ACOSTA: 1998), hay varios fenómenos políticos, que se están transformando de manera muy acelerada: a) La institucionalidad internacional dado que es un proceso global, que requiere de instituciones con capacidad de operación global. Por ello es obvio, que los organismos internacionales surgidos en las décadas anteriores, son por completo insuficientes ante las nuevas realidades. Por ello, la tendencia es a la configuración de diferentes tipos de instituciones; b) Otro fenómeno que está cambiando tiene que ver con los Estados Nacionales. Estos se enfrentan a una creciente amenaza de extinción de la soberanía como se le conoció hasta ahora e incluso, a la desaparición progresiva del concepto de fronteras que hoy tenemos.

Con diferencias posibles en la argumentación, de todas maneras los diversos enfoques reconocen que los niveles local y regional se estaban deteriorando, y caminaban en contradicción con las nuevas características que de lo local exige el proceso de globalización, puesto que el proceso centralizador hizo crisis.

La Globalización se puede considerar como un vertiginoso proceso de cambios, a partir de patrones o modelos de desarrollo económico que afecta las relaciones entre países como integrantes de una sociedad global.

El término “globalización”, casi siempre es utilizado, para describir únicamente la mundialización de las dimensiones

económica y tecnológica, aunque muchos críticos (MORÍN Y OTROS: 2004), han señalado que la globalización es una dinámica multidimensional, es decir, ecológica, cultural, económica, política, social, todo ello en mucha interdependencia, aún así no deja de ser un término, que pertenece a una visión unidimensional y reductiva del devenir humano del planeta²¹.

La globalización supone una integración cada vez mayor de la vida local, regional y nacional. El reto frente a la globalización es comprenderla, entender sus dinámicas, reconocer sus oportunidades y amenazas (contexto externo), y repensar las fortalezas y debilidades propias de cada territorio y sus organizaciones para definir las mejores formas de integración, frente a las reglas de juego del nuevo orden mundial.

Su vigencia y expansión se expresa en tres campos complementarios: el mismo campo económico representado por la mundialización del mercado de capitales, de la organización del trabajo y de las denominadas “Industrias de la inteligencia”, refiriéndose a los grandes emporios y transnacionales, que direccionan el mundo de la industria y de las finanzas

²¹ En ese sentido, Morín y Otros dicen que es preciso indicar que el término “planetarización” es un término más complejo que “globalización”, porque es un término radicalmente antropológico que expresa la inserción simbiótica, pero, al mismo tiempo extraña de la humanidad en el planeta Tierra. porque, la Tierra, no es solo un terreno donde se despliega la globalización sino una totalidad compleja, física/biológica/antropológica, es decir, hay que comprender la vida como un emergente de la historia de la tierra, y a la humanidad como emergente de la historia de la vida terrestre.

internacionales; uno cultural influido por los efectos del computador y los sorprendentes avances en las telecomunicaciones; finalmente uno geopolítico representado por el nuevo balance del poder político en la esfera internacional, el debilitamiento de los Estados Nacionales, y el replanteamiento de la noción clásica de soberanía nacional. Sin embargo el campo económico es ámbito determinante del proceso globalizador ya que es el mercado de capitales, el asunto generador de la revolución en los demás campos de la vida cotidiana.

Pensar la globalización (MEJÍA: 2002), no es simplemente un proceso de mostrar una serie de fenómenos sino un esfuerzo por entender de otra manera el mundo en el que estamos viviendo, y esa otra manera de mirar significa, ante todo una comprensión que se hace desde un proceso que debe ser visto en la manera como acontece en el mundo local en los procesos nacionales, en actividades regionales y en una nueva manera de ver que no es el simple fenómeno de la internacionalización sino que va más allá y produce una reestructuración de esa mundialización y del capitalismo mismo.

El mundo cada vez más interdependiente (MEJÍA: 2002), impone la necesidad de comprender el contexto externo de desarrollo, las relaciones con las naciones limítrofes y las posibles relaciones virtuales con el resto del mundo – relaciones de influencia – dependencia -, para diseñar y seleccionar, las visiones y escenarios de futuro. Es necesario que cada nación identifique

sus posibles mercados, reconozca su protagonismo o papel en la construcción de determinadas regiones económicas o geopolíticas; la idea de cómo puede ser “conquistada” o cómo puede conquistar determinados mercados será una de las facetas que contribuirá a concebir los escenarios del contexto externo bajo la imagen de la “aldea global”.

Desde el punto de vista territorial (MEJÍA: 2002), la globalización con el fin de lograr una articulación virtuosa entre lo global y lo local hace recomendable un proceso endógeno de integración social y de equilibrios políticos, reformas institucionales, transformación de la producción, reducción de los costos de transacción, interacciones eficaces entre las esferas privada y pública, lazos entre la producción y los sistemas nacionales, de ciencia y tecnología, acumulación de conocimientos, y habilidades en la fuerza de trabajo, aumentos incrementalistas de la productividad, impulsados por la inversión de capital y la incorporación del progreso técnico.

Los procesos de globalización (MEJÍA: 2002), conducen a una desfronterización o desnacionalización de los Estados y de la sociedad mundial, y en consecuencia, a un cambio sustancial en la soberanía. Los Estados no tienen libertad ilimitada de acción hacia adentro ni hacia fuera. Hoy vuelve al centro del debate la pregunta sobre cómo pueden actuar los Estados – Nación en espacios sin frontera y conservar su capacidad para configurar la política y

solucionar los problemas ¿Cuál es entonces la relación que podría existir entre Globalización y Educación?, ¿Cómo se afectan?.

El Instituto Internacional de Planificación de la Educación, IPE (1998) al respecto comenta:

Razones fundamentales para ello son el devaluamiento del valor económico del conocimiento y la urgente necesidad de crear competencias humanas en las comunidades, acordes con los avances de la tecnología, la cual direcciona hoy todos los procesos del acontecer mundial. Es de recordar que actualmente nos movemos en la sociedad del conocimiento, y allí solo podrán competir y subsistir aquellos individuos y sociedades que lo posean para su transferencia a la realidad personal, local, regional, nacional y mundial.

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

En cuanto la globalización como desafío de la reconfiguración de sociedades emergentes (ESPEJO: 2007), es concordante reconocer que la educación posee un carácter

multifacético y multifuncional que no se agota en lo académico sino que se relaciona e incide directamente en todos los demás campos de la actividad humana, como tal, se requiere una reconfiguración de la educación en el nuevo orden global pues son evidentes las disfunciones de la nueva cultura escolar.

En la determinación de dichas situación (ESPEJO: 2007), cobra fuerza la idea de una nueva era educativa alentada y sostenida por un poder político, que es cada vez más económico, y una realidad económica con fines más imperialistas, es la economía del conocimiento una revolución tecnológica que introduce distintas formas de organización social, política y económica, y que genera otra orientación en Política Educativa²².

El ambiente internacional (RIVERO: 1998), no es ajeno a la importancia de la educación, porque facilita el visionamiento de nuevas opciones en pro del mejoramiento de la calidad global de vida y en una mejor y mayor comprensión de las identidades nacionales, y de la cultura universal en general.

La educación puede desempeñar un papel clave; tiene que preparar a la población para cubrir los nuevos requisitos de la economía y sociedad globales del conocimiento.

²² Comenta la profesora Belén Espejo Villar, que es la sempiterna dicotomía entre capacitación laboral y formación general presente en el debate competencial del sistema educativo, lejos de solventarse amenaza con reforzar la fractura existente entre la formación general y la formación profesional, y por tanto, aún conocedores de las veleidades el mercado plantea un reto importante en la formulación de políticas educativas.

La educación es decisiva para la vida privada y la vida comunitaria en un mundo en el que disminuye el tiempo de trabajo y aumenta el tiempo de ocio. La educación tiene que ayudar a las personas a conservar su identidad social y cultural y, a la vez incrementar su capacidad, no sólo para tolerar lo ajeno y desconocido, sino también para mostrar también una apertura positiva ante nuevas ideas, estilos de vida distintos y ante otras culturas. Un consecuencia clara de esto es la necesidad de mantenerse aprendiendo de por vida. De alguna manera ya lo viene insistiendo la UNESCO.

Los efectos de la globalización (FRANCESCO Y ROLO: 1998) no son solo de orden económico. Por supuesto los sistemas educativos se ven igualmente influidos por la globalización, principalmente de forma indirecta. En efecto en materia educativa, las consecuencias de la globalización se traducen tanto en la aparición de problemáticas comunes como en la convergencia de las políticas que intentan darles salida.

A medida que el fenómeno de la globalización se va generalizando, resulta evidente que el abanico de posibles respuestas a las problemáticas se va reduciendo como si se configurara una única política posible: la política educativa denominada del realismo

A pesar de estos aspectos de indudable interés universal, lo cierto es que existe un proceso de convergencia en el gobierno y en

la administración de la educación. En realidad esta convergencia hacia un único sistema mundial puede ser considerada meramente un síntoma de un fenómeno de mayor amplitud: la convergencia con respecto a las concepciones del servicio público de la educación y acerca del modo en que este debe ser gestionado.

El sistema educativo (CÍRCULO DE APRENDIZAJE: 2002)²³, debe ser una organización de aprendizaje que se sustente en estructuras ágiles y flexibles y en el fomento de la creatividad que permanezca en un proceso de innovación continua, y con todo ello se integre en forma competitiva a la economía mundial contribuyendo así al desarrollo de la sociedad inteligente y más justa y equitativa

Desde estos referentes surgen preguntas de conocimiento que pretenden resolver las políticas o estrategias de descentralización administrativa de la educación en los países: ¿De qué manera el sistema educativo se mueve en el océano económico de la globalización?; ¿Cómo entender la globalización sin menoscabo de la identidad de los sistemas educativos nacionales?; ¿Cómo hacer de la globalización una herramienta que funcione para todos?.

²³ Por lo tanto, continúa diciendo el Círculo de Aprendizaje, que la educación debe fundamentar sus procesos desde una racionalidad crítica en la que converjan lo político, lo estratégico y lo técnico, posibilitando así la coherencia con los contextos de acción. No es gratuito entonces que los sistemas educativos de América Latina, a partir del año de 1979, estén orientando sus reformas educativas alrededor de este asunto contemporáneo: La Globalización.

A manera de conclusión de este acápite (CÍRCULO DE APRENDIZAJE: 2002), es importante considerar que ante el ciclo de la globalización y por sus cada vez más aceleradas transformaciones, lo único permanente es el cambio, por lo cual para construir futuro en medio del cambio permanente es conveniente no sólo retomar los desequilibrios, carencias y desventajas del pasado que hereda el territorio, sino también sus fortalezas y debilidades, colocándolas proactivamente ante la exploración de las oportunidades y amenaza del mundo global, constituyendo capacidad de moverse exitosamente en los nuevos escenarios del desarrollo territorial, a través de la capacidad social e institucional para ejecutar continuamente su pensamiento y acción estratégica prospectiva, con el fin de forjar desde las acciones su porvenir.

Dichas sintonías, conjunto de la diversidad de pensamientos, ideologías, intereses de conocimiento – activas con el cambio mundial – para definir oportunamente las estrategias globales y locales, se dirigirán a reconocer y entender la forma como las denominadas líneas tendenciales del siglo XXI, se empiezan a manifestar e insinuar en la organización del territorio, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ante lo cual surge la pregunta por: ¿Cuáles serán las posibles transformaciones territoriales que surgirán con los sistemas educativos?; aquí tiene sentido en alto grado, pensar, estudiar e investigar sobre la descentralización administrativa de la educación.

2.3 MODERNIDAD EDUCACIONAL Y MODERNIZACION EDUCATIVA

Aunque de gran antigüedad ((SOLÉ: 1999), moderno y modernización son términos que se han puesto de moda en las últimas décadas, no sólo en el lenguaje cotidiano sino también, en la literatura propia de las Ciencias Sociales²⁴.

Es obvio (SOLÉ: 1999), que el intento de procurar un marco conceptual para la noción de modernización se encuentra claramente influenciado por el color ideológico y los instrumentos de análisis empleados, por quienes han estudiado este fenómeno. Así una tendencia generalizada es la de formular implícita o explícitamente la idea de modernización como un proceso, dirigido hacia una meta llamada modernidad. “Cuando se habla de moderno (SOLÉ: 1999), como algo cualitativamente superior se tiende a confundirlo con progresivo, mejor y más apropiado para conseguir determinados objetivos. La identificación de los términos evolución o desarrollo es de otra índole: Ambos conceptos son de origen biológico, organicista, de influencia darviniana

Vivimos en un período especial, (CASASSUS: 1996), vivimos, en una época moderna, y todos de alguna manera,

²⁴ Por ejemplo, en sociología, “moderno y modernización” han ido considerados progresivamente como materia de estudio. Desde 1960 sociólogos americanos y británicos, la mayoría de ellos funcionalistas han dirigido su atención al problema de la modernización en un esfuerzo por dar una definición (cuando no una explicación) y un marco conceptual, para el análisis de tan nebulosa noción.

estamos familiarizándonos con ello, manejamos con facilidad los conceptos relativos a la modernidad; así, podemos referirnos con bastante seguridad a emplear el término: “educación moderna”.

Sobre el asunto es importante recordar, como lo reconocen los documentos de la UNESCO (1996), que el deterioro de la condición educativa que venía produciéndose desde fines de los setenta, tiende a detenerse en la última parte de los ochenta y es reemplazado por un movimiento de recuperación, que progresivamente se transforma en un profundo proceso de reforma educativa cuya envergadura y poder de cambio, para las sociedades ha llevado a que algunos lo comparen con los procesos de cambios estructurales, producidos por la reforma agraria de los años setenta.

Este proceso (UNESCO: 1996), no es sólo profundo, sino que es también extensivo, pues tiene lugar en una gran cantidad de países. Nominalmente, en Argentina surge el proceso de la transformación educativa; en Brasil, varios Estados están proponiendo políticas de transformación; en Colombia, se avanza en la búsqueda de políticas de descentralización, y así sucesivamente en la Región.

De estos referentes se deduce que la idea subyacente en esta transformación es la modernización de los sistemas educativos, aunque esta idea no solo es propia de éstos puesto que va más allá del ámbito sectorial, donde, de hecho, se observa que los Estados y por ende los Gobiernos, explícitamente manifiestan

hoy una aspiración común: La de transformarse en sociedades modernas.

En este contexto tiene sentido la modernidad y la modernización de la educación.

Si la idea de la modernidad y de la modernización son conceptos centrales en el quehacer de las sociedades latinoamericanas, las preguntas acerca de: ¿qué es la modernidad?, y por tanto: ¿qué es la modernización?, de: ¿cuál es su relevancia para la educación en general?, ¿cuáles son sus contenidos actuales?, y ¿cómo afectan estas ideas la evolución de los sistemas educativos?: Son asuntos necesarios por considerar aunque, de manera rápida, como puntos de partida para lograr nuevas comprensiones sobre los aspectos modulares de la descentralización educativa.

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

La modernidad en su edad adulta se atreve a ser postmoderna. En su esfuerzo por comprender lo esencial de la

crítica postmoderna a la modernidad (LECHNER: 1997), llega a la conclusión de que el desencanto, llamado postmoderno es un desencanto con la modernización, y no con la modernidad, y en particular con una modernidad reducida al despliegue de la racionalidad formal que rompe con el mundo de los símbolos y los compromisos morales que fundamentan el orden democrático. La modernidad en consecuencia es la cultura inspiradora y movilizadora de la modernización como proceso de mutación del orden social en su conjunto.

En la tradición Weberiana, (MONTERO: 1997), la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y económica. La modernización es la aparición del proceso de racionalización y de complejidad de las sociedades mediante nuevas estructuras sociales con un alto grado de diferenciación, donde pierden fuerza los principios tradicionales de integración. Este proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, que es eminentemente económica y administrativa en el funcionamiento de las sociedades, en desmedro de una racionalidad normativa que se refiere a las relaciones sociales, y orientada a los valores

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

La aspiración a la modernidad y los procesos de modernización aparecen como conceptos simbólicos que tienden a desplazar el discurso del desarrollo y el de la revolución social, en su papel de ideas orientadoras del quehacer del Estado y de la sociedad civil.

La modernidad (HABERMAS: 1997), es percibida como un proceso que reemplaza la comprensión unificada del mundo, propia de las creencias religiosas y metafísicas por una percibida desde espacios autónomos: La ciencia, las teorías de la moralidad, la jurisprudencia, la producción y el arte. Pero modernidad y modernización son dos términos que se confunden o interacción con lo Posmoderno²⁵.

El término posmoderno (VATTIMO: 1996), si tiene sentido, y que tal sentido se enlaza con el hecho, de que la sociedad en la que vivimos, sea una sociedad de la comunicación generalizada, la sociedad de los mass media; Ante todo: hablamos de posmoderno porque consideramos que en alguno de sus aspectos esenciales la modernidad ha concluido.

El sentido en el que se puede decir que la modernidad ha terminado (CASASSUS: 1996), depende de lo que entienda por

²⁵ Hoy se habla mucho de posmodernidad, es más, tanto se habla que casi ha llegado a convertirse en algo obligado distanciarse de este concepto considerarlo una moda pasajera declararlo una vez más un concepto “superado”.

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

Sobre dicho asunto, se expresa el profesor Chileno CASTRO SILVA (1993):

... que cierto país bien podría penetrar la modernidad aún cuando mantuviera centralizada la responsabilidad de formular la política educativa, pero siempre que la atribución del Estado, se ejerciera en una red de interacciones comunicativas de carácter permanente entre el “poder central”, el “poder local” y el “poder de las comunidades Educativas”, de manera que las decisiones superiores se legitimaren, no solo porque se hacen fiel eco de las demandas de una base que delibera y propone, sino también porque son tan oportunas, rápidas y fluidas como las necesidades y demandas emergentes que la base requiere.

En conclusión, se avanza en procesos de modernización del Estado, la sociedad y el mercado, asimismo, las organizaciones. En esta línea de reflexión (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, CEPAL: 1994)), es importante relacionar cuatro condiciones de un Estado contemporáneo, que se debaten en el oleaje de la modernización, y que tienen que ver, en alto grado, con la nueva gestión de un sistema educativo, son ellas: a) el tránsito de la espacialización de los conflictos hacia su territorialización; b) la trascendencia de la planificación del desarrollo educativo, desde las regiones y las localidades; c) la necesidad de fortalecer la democracia participativa y la gestión económica; la necesidad de adquirir mayor capacidad institucional, para que la educación y el conocimiento, sean el eje de transformación productiva con equidad.

2.4 ¿POR QUÉ DESCENTRALIZACIÓN?

Esta es una pregunta amplia y compleja, que deriva múltiples preguntas para ser abordadas por intereses académicos. Las preguntas que suelen aún plantearse son aquellas que indagan por el alcance conceptual, teórico, empírico y jurídico del término, de un lado; del otro, al ahondarse el debate, las cuestiones adquieren mayor complejidad, toda vez que las preguntas apuntan a su origen y propósitos fundamentales, a sus motivaciones y finalidades. Véanse, a modo de asuntos para la discusión:

- Diversidad conceptual

Una distinción preliminar hace notar que la descentralización trasciende las fronteras de la desconcentración. Pues esta última es una forma de organización del sistema administrativo en la que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades no autónomas, regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrada en su poder la toma de decisiones.

Se trata entonces, de una diferenciación significativa, toda vez que, a menudo, las nociones de descentralización y desconcentración aparecen tan estrechamente unidas, que resulta difícil caracterizar de modo inequívoco, si el modelo de organización estatal adoptado en determinadas circunstancias, responde a lo que estrictamente debe entenderse como “descentralización”, o bien se trata de un esquema organizativo centralizado con un alto nivel de desconcentración, o de un esquema que presenta ciertas tendencias hacia la descentralización.

La descentralización, es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos.

Se ha identificado (COHEN y PETERSON: 1996) que los países han explorado formas de descentralización: descentralización espacial²⁶, descentralización hacia el mercado, descentralización política, y descentralización administrativa.

En su forma más abstracta, la descentralización administrativa (DNP, COLOMBIA: 2002), tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos, mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones por desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados, hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones. Estas ventajas generales aplican también en el caso del Estado; determinadas funciones pueden ser prestadas con mayor eficiencia por parte de administraciones territoriales - municipios o departamentos -. De hecho, prácticamente todos los Estados tienen más de un nivel de gobierno, atendiendo a la naturaleza de los servicios que prestan.

²⁶ La descentralización espacial, consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración a favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño; la descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, a los particulares.

Dos perspectivas teóricas han expuesto argumentos a favor de la descentralización: El federalismo fiscal y el pluralismo político (DNP, COLOMBIA: 2002)

El federalismo fiscal es principalmente una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas; enfoque que sostiene que el Estado cumple tres grandes funciones: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos.

La primera función del federalismo fiscal es típicamente responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal; la segunda es objeto de controversia por cuanto se ha orientado tradicionalmente responsabilidad del nivel nacional pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada también por gobiernos subnacionales; finalmente, en la función de asignación que comprende la provisión de bienes y servicios públicos se da una distribución entre los niveles de gobierno atendiendo la naturaleza de dichos bienes.

El pluralismo político es claramente una perspectiva política que considera que la descentralización tiene ventajas protectoras – por cuanto combate la concentración del poder y las tendencias hacia un poder absoluto, al crear muchos centros de poder – y educadoras – por cuanto crea espacios para el aprendizaje de la democracia por parte de los ciudadanos. La

descentralización política tiene como propósito general profundizar al democracia participativa mediante la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

En cuanto la descentralización como proceso de redefinición de las relaciones políticas y sociales (DE MATTOS: 1990) viene siendo adoptada en estructuras estatales diversas y con objetivos incluso contradictorios. Por si fuera poco la descentralización hace parte de la intencionalidad política de un abanico de agentes que incluye desde el Estado hasta los movimientos sociales de más claro perfil antiestatista.

No hay duda que la descentralización ofrece muchas ventajas (DE MATTOS: 1990). Sin embargo, algunos analistas han advertido sobre los límites y peligros de las reforma descentralistas.

Existe cierta tendencia a ver la descentralización como la panacea para el desarrollo local asignándole objetivos de desarrollo económico local, justicia social y participación de los sectores populares que claramente no tienen sustento, por cuanto una reforma político-administrativa no tiene capacidad para modificar factores estructurales como la concentración de riqueza y el ingreso, la dinámica de la inversión capitalista, las relaciones políticas entre las clases y los fenómenos de exclusión y predominio de relaciones clientelistas.

- El Estado, rector de la Descentralización

El “Estado racional” posiblemente es la figura más viable para comprender al Estado como rector de la descentralización, dado dicho carácter (WEBER: 1964) como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo²⁷

Desde el punto de vista de la consideración sociológica (WEBER: 1964) una asociación política, y en particular un Estado no se pueden definir por el contenido de lo que hacen, en efecto, no existe apenas tarea alguna que una asociación política no haya tomado alguna vez en sus manos, ni tampoco puede decirse de ninguna, por otra parte, que la política haya sido siempre exclusivamente propia de aquellas asociaciones que se designan como políticas, y hoy como Estados, o que fueron históricamente los precursores del Estado moderno, última instancia a partir del medio específico que lo mismo que a toda asociación política le es propia.

Es necesario (GARAY: 2000), enmarcar la descentralización dentro del proceso de modernización y reforma

²⁷ Expresa Max Weber, en su obra: “Economía y Sociedad: “ que el Estado en el sentido de Estado racional sólo se da en occidente, dado que, la lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia con el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades, cada Estado particular había de concurrir por el capital. No fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder.

estructural enfrentado en la etapa actual de evolución de las naciones en desarrollo.

La más importante institución jurídico-política de la vida contemporánea (ROA SUAREZ: 1997) es el Estado, como racionalizadora de los intereses generales y del ordenamiento social, fundado en la justicia, susceptible de coacción y ordenado al bien común que consiste el derecho; es soporte sustantivo para la constitución y el desarrollo de un Estado democrático..

El Estado posee una estructura jurídico-formal (LOAIZA: 1999) que lo hace operativo y legítimo y da contenido a sus actuaciones. La legitimidad del Estado surge así de la sujeción de sus actos a algún tipo de norma suprema, de una Constitución que le permita ejercer su poder mediante la emisión de mandatos basados en la Ley

Aún hoy ((GARAY: 2000), el debate sobre la descentralización y en general sobre la organización pública de la sociedad no ha de centrarse en la existencia o no del Estado, como insistentemente lo sugiere la versión neoclásica, sino más bien en cuál sería el Estado que más apropiadamente pudiera responder al reto que países como los de América Latina enfrentan ante una nueva configuración de la economía mundial, y en cómo debería ser conducido ese Estado dentro de una lógica racional de mercado en un mundo de competencia como el del actual sistema capitalista

mundial; ni tampoco en la falsa dicotomía de los años setenta o el Estado programador y planificador de los setenta.

En mayor o menor grado todos estamos embebidos de la idea estatal, y esta creencia en nuestras capacidades para brindar una explicación sobre el fenómeno, hace más difícil un acercamiento consensual a su conocimiento. Pareciera paradójico empezar definiéndolo, porque cada una de sus múltiples acepciones es sólo un reflejo de una posición preferente de su autor.

El Estado (ROA: 1997) es fruto de una historia larga y compleja; concepto abstracto, inasible y que reviste una importancia crucial en los actuales momentos; sin embargo es oportuno al menos optar por algunos referentes conceptuales contemporáneos, como puntos de partida para comprender la descentralización administrativa de la educación como decisión política del Estado²⁸.

²⁸ Quiere decir entonces, que hay diversas posibilidades para abordar el tema del Estado, sobre todo a partir de los enfoques que gozan de mayor aceptación: Universalista, Historicista, Cientificista, Humanista; todo depende de los propósitos del estudio, del investigador. Como invento racional de la filosofía política de los siglos XVI y XVII, el Estado nace como una idea que va tomando forma con el tiempo, a medida que se determina con exactitud su razón de ser, el uso que sus creadores pretenden; no es una realidad física fácilmente aprehensible por los sentidos, sino que su carácter metafísico le otorga características míticas; “no es más que un hombre artificial, aunque de dimensión y fuerza mucho mayores que el hombre natural, para la protección y la defensa del que lo ha imaginado”, define Hobbes en su *Leviatán* al Estado, dotándolo de una naturaleza artificial o “segunda naturaleza (Couturier, 1974)

JIMÉNEZ (1999), llama la atención sobre el asunto, cuando expone su pensamiento sobre el Estado ante el Relevo Milenar:

El Estado en las postrimerías del Siglo XX como perspectiva histórica de la soberanía estatal está colapsando para abrir paso al Estado – Nación – Territorio, que se manifiesta en sus múltiples variantes: Soporte nacional del Estado, Organización Territorial del Estado, y Procesos de adaptación y transformación de los Estados actuales. El Estado ante el Relevo Milenar se imponen entonces: a) la presumible superación del Estado y las organizaciones internacionales; b) Del Estado Unitario al reparto territorial del poder; c) Legitimidad de los Estados Nacionales democráticos y su naturaleza de cambio en su papel político.

Las palabras del profesor Jiménez Eguizábal, convocan a pensar que Colombia no ha sido una excepción. La Constitución de 1991 es una invitación a construir el nuevo Estado, como desafío de la democracia participativa que es el Estado Social de Derecho, República Unitaria, pluralista, descentralizada en su administración, con autonomía de sus entidades territoriales.

Desde una posición Kelsiana, el orden jurídico del Estado es su principal característica en el contexto de la sociedad para explicar el fenómeno de mando o autoridad, siendo precisamente lo

jurídico lo que viene a trazar las fronteras de la realidad estatal; sólo puede considerarse un asunto como estatal cuando se hace referencia la orden jurídico y lo jurídico es lo que matiza²⁹

En la compleja sociedad de nuestro tiempo, postmoderna e incierta (JIMÉNEZ: 1999), el Estado se manifiesta como la forma de organización política por excelencia, a pesar del debate actual en torno a su viabilidad; asunto que en virtud del proceso de rapidación contemporánea (ROA: 1997), el Estado, el gobierno y la sociedad son objeto de nuevas concepciones, cambios, ajustes y reorganizaciones a nivel mundial y latinoamericano³⁰.

Como la descentralización implica una reformulación sustantiva del Estado tradicional, todavía hoy han de abordarse cuestiones sustantivas como: ¿Cuál sería la racionalidad de este Estado requerido por una sociedad en la que existe una amplia gama de población marginada de los progresos de la modernidad de la sociedad civil?, ¿cuáles deberían ser los propósitos y las responsabilidades de este Estado para asegurarse que la población, en su conjunto pueda usufructuar de los desarrollos de la sociedad

²⁹ Es de anotar que la teoría del Estado, como sinónimo de derecho, de Hans Kelsen, reviste una importancia que no puede minimizarse o desconocerse, especialmente para los estudiosos y practicantes de la Administración Pública, pues su pensamiento permea toda la organización y funcionamiento del aparato gubernamental del Estado.

³⁰ Documentos que son de gran utilidad con respecto a la concepción de la reforma del Estado en el mundo y América Latina son: COMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1989). Rapport de la Comisión "Efficacité de l'Etat. Le Pari de la Responsabilité; Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90, Contribuciones Nro. 78, FLACSO, Santiago de Chile, ILPES, 1995, entre otros.

moderna?. En consecuencia, la transformación del Estado no abarca sólo su lógica economicista, sino también su configuración en al menos dos planos: en el político propiamente dicho y en institucional administrativo,

Todos estos asuntos, cambios y tendencias, ponen en tela de juicio la capacidad del Estado, tal y como se tiene concebido en estos momentos para funcionar adecuadamente. El Estado, que depende de una pesada burocracia para su funcionamiento, que se preocupa por regularlo y controlarlo todo, con estructuras de mando rígidas, verticales y jerarquizadas, es la antítesis de lo que se necesita en el mundo actual.

- Perspectiva descentralizadora del Estado Latinoamericano

Siguiendo a CASASSUS (1989) y a TEDESCO (1988), se infieren los siguientes asuntos:

Cuando las sociedades latinoamericanas emergen como naciones durante el siglo pasado, al Estado le cupo un papel significativo en la tarea de integración nacional, territorial y económica, dentro de un modelo de crecimiento “hacia fuera” de tipo liberal y/o social.

Consecuente con la depresión económica de los años 30 y la segunda guerra mundial, el Estado asume un papel más activo con la intención de imponer un modelo de desarrollo económico

“hacia adentro”, de tipo Keynesiano; la crisis del Estado Keynesiano afecta diferentemente a los países del norte y a los países de América Latina.

La crisis económica de los años 80 ha debilitado más los Estados dependientes. Se entra a una nueva división internacional del trabajo, donde los Estados nacionales pierden aún más autonomía y se debilitan, al tiempo que la empresa privada se fortalece; el Estado abandona su papel de benefactor, compensador y articulador de los intereses sociales más amplios, entrando a favorecer aquellos grupos vinculados al sector moderno de la economía.

En el apretado contexto de crisis de los Estados Nacionales, es posible comprender mejor la racionalidad de los procesos de descentralización que se llevan a cabo en los países de la región, y, en consecuencia aparecen búsquedas por nuevas formas de gobernar.

En consecuencia, los Estados Nacionales han venido redefiniendo su función social. Uno de ellos es el de la redistribución del poder. Los modelos de gobernabilidad que concentraban todo el poder en un aparato altamente jerarquizado se están haciendo cada día más inviables par las necesidades del capitalismo contemporáneo

De otro lado (ÁLVAREZ: 1998), los Estados autonómicos, las regiones y las localidades reclaman, y de hecho ejercen, un control más directo sobre las decisiones políticas.

Al mismo tiempo organizaciones sociales, los grupos étnicos y diferentes grupos poblacional es también están ganando control sobre sus propios proyectos de vida Una clara tendencia de la redefinición del papel del Estado es la transferencia del poder hacia dos direcciones opuestas: hacia arriba, es decir, hacia organismos supranacionales y hacia abajo, hacia núcleos más pequeños para descentralizar la toma de decisiones.

La Comisión sobre la Gobernabilidad Mundial propuso una Conferencia mundial en 1998, para reformar todo el sistema que rige las relaciones internacionales. En su Informe, dice que:

El Estado dejó de ser el monopolio del poder, le surgieron rivales y por consiguiente hay que ingeniarse un proceso amplio, dinámico e interactivo que evolucione constantemente para poder responder a las circunstancias cambiantes. Un sistema de esta naturaleza, continúa diciendo la Comisión, tiene que incluir instituciones formales e informales, públicas y privadas, aglutinadas en torno a valores comunes.

El otro lado de la moneda es la descentralización del poder. Así como en el lenguaje empresarial ya no se habla de llegarle a los

mercados masivos sino a las partículas del mercado (a las familias y a los propios individuos), así también para lograr este objetivo es necesario transferir el poder del centro a la periferia de las organizaciones; lo mismo sucede en los diversos sectores de la vida nacional, como lo es la educación, la salud, etc.

El Estado nacional no es ningún lugar de retorno (HABERMAS: 1996) sino un tipo de organización cuyo carácter problemático se vuelve cada día más hondo y visible y, por tanto, sólo un punto de partida hacia un nuevo tipo de organización política que lo relativice.

El Estado es un asunto que aborda la ciencia política y desde una racionalidad política, la descentralización se expresa en decisiones públicas. El Estado (JIMÉNEZ: 1999) es objeto de la política.

La ciencia política – continúa diciendo el profesor Jiménez E., (1999) no puede renunciar obviamente a la consideración de los aspectos institucionales en que se objetiva la vida política. Y precisamente dentro de este conjunto de manifestaciones el Estado, como una comunidad política definida por el derecho, sigue siendo por razones históricas y prospectivas un referente paradigmático dotado de singularidad propia

Se están rediseñando los Estados y reinventando los Gobiernos; España lo está haciendo con la construcción del Estado

Autonómico (Constitución española, CE de 1978)³¹. El Estado Autonómico español es un Estado en el que existe una división del poder, tanto política como administrativa, que se traduce básicamente en un concreto sistema de reparto competencial sobre las distintas materias entre el Estado Central y los entes territoriales con autonomía política³². ¿Por qué, una aparente insistencia en el tema del Estado?

- Los conceptos relacionados con la descentralización educativa

La descentralización educativa (CARDONA: 2004) se puede desenvolver como foco de desarrollo teórico y práctico dentro del sistema educativo, comprendido éste, para fines académicos, como la red de entramados de relaciones de poder, símbolos y signos que se comunican permanentemente para

³¹ El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, en el documento: El sistema educativo español (2002)", expresa que, en dicha Constitución, se inserta el marco legislativo que rige y orienta el sistema educativo español y que deriva cuatro leyes orgánicas que desarrollan los principios y derechos establecidos en ella: La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), de 1985, la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPED), de 1995, y la Ley Orgánica de Universidades (POU), de diciembre de 2001

³² El tema de las comunidades autónomas y su relación con la educación, en España, viene siendo trabajado con solvencia académica en el programa de Doctorado en Educación de la Universidad de Salamanca, por algunos investigadores: Clemencia García Crespo (políticas educativas en la Unión Europea), Belén Espejo Villar (Descentralización y educación, el poder de la descentralización en la configuración de la política educativa), José María Hernández (El Consejo Escolar en la política de las comunidades autónomas de España); en el programa de doctorado en educación de la Universidad de Burgos, el profesor Juan Alfredo Jiménez Eguizábal (Políticas educativas ante el relevo milenar)

resolver la tensión: Estado – sociedad civil – comunidad educativa, con el fin de decidir de manera autónoma el curso de acción de su propio desarrollo. Desde este concepto se puede concebir la descentralización educativa en dos dimensiones de análisis que se desarrollan desde diferentes lógicas, racionalidades y perspectivas: Como alternativa de gestión administrativa y como política pública.

- **Colombia, en perspectiva de la modernización del Estado**

Para que Colombia pueda hacer frente a la globalización del Siglo XXI (GARAY: 2000) debe producir una revolución en su patrón de desarrollo, en la estructura del papel regulador del Estado, en su modelo de producción y en su concepción de democracia participativa.

Este asunto tratado (GARAY: 2000), se puede desenvolver mediante políticas de ajuste estructural³³ -

³³ entre ellas: a) La primera tarea tendrá que ser el ajuste fiscal. Colombia llegó a un punto en el cual tiene un exceso de gasto que está siendo prácticamente imposible de financiar. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional implica reducir el déficit del 6.3% en el 99 al 1.5% en el 2002. Para lograrlo, será necesario avanzar por ejemplo en materia de privatizaciones; además, será indispensable meterle la mano al tema de las transferencias y lograr un compromiso de la clase política para aprobar las reformas que impliquen una reorganización de la descentralización y una reducción del tamaño del Estado; b) Buscar consenso, más allá de los gobiernos y las ideas políticas. Es necesario pensar qué es lo que queremos ser. Dejar la adolescencia y pasar a una etapa en la cual el logro de intereses colectivos esté por encima de conveniencias personales; c) Ya no tiene mucho sentido seguir discutiendo si el país debe continuar o no con la apertura, si debe globalizarse o no. Mientras lo hace, los

En Colombia se han venido generando cambios institucionales de manera aislada a partir de 1968, y más sistemática y ordenadamente a partir de la Constitución de 1991, fruto de los procesos de modernización del Estado, la sociedad y el mercado, en cuanto, Colombia es un Estado social de derecho³⁴, organizado en forma de República unitaria³⁵, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales³⁶, democrática, participativa y

demás países de la región le toman la delantera. La prioridad tiene que ser la viabilidad futura de la sociedad.

³⁴ Estado social de derecho, concepto propio de la ideología o bagaje cultural político, en la actualidad forma las bases político – ideológicas del sistema de economía social de mercado, pretende garantizar los denominados derechos sociales mediante su reconocimiento en la legislación (trabajo, vivienda dignos, salud, educación o medio ambiente) y mediante políticas activas de protección social (infancia, vejez), evitando exclusión y marginación, compensación de desigualdades, redistribución de la renta; utiliza instrumentos como los sistemas de educación y sanidad, controlados por el Estado. En Colombia, Asegurar la convivencia pacífica y la vivencia del orden justo, el bien común, camino para salir de la violencia política, a través e políticas sociales, prioridad por los más necesitados, erradicación de la pobreza, defensa de los intereses generales.

³⁵ República Unitaria, es aquella donde existe un solo centro de poder político, que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales delegadas de ese mismo poder central; además cuenta con un solo poder legislativo que legisla para todo el país, un poder judicial, que aplica el derecho vigente a todo el territorio del Estado, y que en su seno establece la Corte Suprema de Justicia, la cual tiene jurisdicción a nivel nacional; un solo poder ejecutivo que está conformado por todos los gobernantes (presidente, gobernadores, alcaldes), y además cuenta con una sola Constitución que rige; en consecuencia, en la República Unitaria se da la cuádruple unidad: unidad de ordenamiento jurídico, unidad de autoridad de gobernantes, unidad de autoridad de gobernados, unidad de territorio.

³⁶ En Colombia, de acuerdo con la Constitución de 1991 (Arts. 286, 287), son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; además, la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, en tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias (autonomía política), 2) Ejercer las competencias que les correspondan (autonomía administrativa), 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), 4)

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1º. Constitución Política 1991)

2.5 RESIGNIFICAR LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA CRISIS DE RACIONALIDAD QUE AFECTA A LA LOCALIDAD

El tema de la descentralización se debate en tensiones de legitimidad; prueba de ello son las permanentes búsquedas por una organización política y administrativa que logre comprender, explicar, interpretar y transformar los signos de los tiempos, que se concretizan en los diferentes momentos, que connotan la evolución de la sociedad, el avance del conocimiento, el desarrollo científico-tecnológico y el rol que el Estado le corresponde asumir, como expresión de legitimidad del poder de la sociedad, y los desafíos del mercado.

Tomemos por ejemplo, el caso español, interpretando al profesor Penalva (2007), algunos de los problemas más espinosos de la política de descentralización en los últimos años ha sido la tendencia al localismo, versus centralismo estatal o autonómico. El proceso de descentralización ha venido a implicar, de hecho, el

Participar en las rentas nacionales (autonomía económica). Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (art. 288).

aumento del control educativo por parte de las autoridades autonómicas regionales, tendencia a crear unos centros escolares privilegiados, frente a otros centros abandonados; el error simplista que implica la identificación de la descentralización con “buena educación” y centralismo con “mala educación”³⁷

La descentralización, en consecuencia, es un asunto centenario que ha tenido crisis de racionalidad. De este modo (HEVIA: 1996), es posible identificar una racionalidad neoliberal, que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamenta en la necesidad de ahorro del gasto público, de privatizar la contratación de personal o de transferencia de recursos. Es posible (HEVIA: 1996) identificar argumentos en pro de la descentralización, inspirados en una racionalidad geopolítica cuando se pretende desconcentrar la administración del Estado para lograr ocupar una plena utilización del territorio, promover el desarrollo regional y lograr la integración de las regiones apartadas al conjunto de la nación.

Cercano a esta racionalidad y a veces entrelazada con ella (HEVIA: 1996), se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa; se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base en criterios previamente establecidos por

³⁷ Para ampliar o profundizar sobre el tema, el profesor Penalva recomienda abordar a autores como: Touriñán, J.M., y Fierro, A., quienes han investigado asuntos de reforma educacional y experiencias de descentralización en España

las autoridades del nivel central. Es posible distinguir, también, una lógica de inspiración democrática participativa cuya finalidad consiste en otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales para resolver los conflictos que se dan en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Las modalidades que adquieren los procesos de descentralización responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado; lógicas que a su vez resultan de la lucha y relativa hegemonía de distintos grupos de presión y gestión al interior de sus aparatos. No es raro, entonces, que sea distinta la manera de conceptualizar los problemas que conllevan los procesos de descentralización, las dimensiones que se enfatizan de ellas, los papeles que al Estado se le asignan e incluso, que sea diferente hasta el propio concepto de descentralización³⁸.

Emergen preguntas al respecto: ¿Cómo opera la descentralización en un modelo de mercado regulado por la sociedad con intervención del Estado?: Estado Clásico; ¿Cómo opera la descentralización en el contexto del Estado-Nación para afinar el modelo de sustitución de importaciones e industrialización?: Estado Interventor; ¿Cómo asumir la descentralización como proceso de modernización estatal que resuelva la tensión : pensamiento global, actuación local, identidad

³⁸ Tampoco es extraño que la tensión: "centro-periferia", siempre haya sido una preocupación del Estado moderno, cuando en sus diferentes momentos que connotan su evolución, se ha preguntado en términos de descentralización.

nacional?; y, en consonancia, se sigue preguntando hoy el Estado Neorregulador: ¿Cómo la descentralización hace vida las nuevas relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil?.

Un mejor mercado, un mejor Estado, una mejor sociedad civil, es el nuevo reto de la descentralización (SOLÉ: 1997). Al intentar eliminar los principales obstáculos para definir la modernización, las acusaciones de relativismo, etnocentrismo y endogenismo deberían desaparecer una vez introducidos los elementos modernizantes, que significan y constituyen novedad.

La descentralización (NIÑO: 1998) se mueve entre la mano invisible del mercado que debe concurrir con la mano promotora del Estado y la mano solidaria de la sociedad civil.

DUQUE (1997), habla de cuatro momentos fortalecimiento de los fiscos municipales; descentralización municipalista años 1986 – 1987; la Constitución de 1991 con su nuevo orden constitucional y los principios que entran en vigor a las entidades territoriales; los desarrollos legislativos post-constitucionales. Estos cuatro momentos (DUQUE: 1997) han privilegiado diferentes lógicas dentro de las racionalidades que han caracterizado el modelo burocrático de la Organización y Administración del Estado: racionalidad administrativa, racionalidad económica y racionalidad política.

Cuando se hace referencia a la racionalidad administrativa ((DUQUE: 1997), es porque existen diferentes posibilidades de reorganizar las funciones y competencias a cargo de cada uno de los niveles de la administración pública, en búsqueda de la eficiencia, con la posibilidad hoy de deslocalización, desconcentración y delegación, en perspectiva de lograr modelos de reorganización funcional del gobierno.

La racionalidad económica ((DUQUE: 1997), en la dimensión: fiscal – local, la relación agente o mandante-mandatario, y la racionalidad política, en cuanto posibilidad de redistribución del poder real y no una simple reasignación de funciones, en procura de consolidación de la participación ciudadana, el control del poder público, la elección de gobernantes y la búsqueda incesante de la autonomía regional y local. Desde esta mirada, aparecen entonces, los modelos de reestructuración política del Estado.

Son nuevas racionalidades que le imprimen sentido a la abundante carga normativa y orientación de política pública que impulsan permanentemente los cambios, asumidos éstos como los procesos de transformación de la localidad, en perspectiva de la modernización institucional.

Las siguientes preguntas, invitan a seguir pensando este asunto: ¿Qué es lo que representa novedad en el proceso de cambio de la localidad?; ¿quién implementa o pone en funcionamiento

estos elementos nuevos?, como posibles respuestas: ¿la ciencia y la tecnología? ¿la inteligencia de la sociedad?, ¿por medio de la educación?. Crisis de racionalidad y diferentes lógicas de pensamiento y acción de la descentralización es el tono de la modernidad y la modernización: racionalidad neoliberal, geopolítica, eficientista, democrático-participativo, administrativa, economicista y política, entre otras.

En estas crisis de racionalidad, aparecen dilemas de fondo que impactan la vida local: dirigismo versus autonomía; igualdad versus eficiencia; uniformidad versus diversidad; encuadramiento versus participación; globalismo versus localismo. Estos dilemas, siguiendo al Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social, ILPES (1995), tienden a profundizar las dos formas más notorias que asume el desarrollo: funcional y sectorial, y territorial y localizado.

El desarrollo local, aparece en este contexto como un fenómeno de fronteras y de intersección asociado a una construcción social existente en un espacio y tiempo, determinado, humano, interactivo. Su vocación hacia la autonomía, la diversidad y la participación, se sintetiza en un doble movimiento de reducciones de la incertidumbre y la anarquía y de plural integración de los mecanismos de participación para el cambio.

Cada día la localidad (MORÍN: 1997) se debe convencer de que los problemas cuya urgencia nos ata a la actualidad exige

que nos despeguemos de ella para considerarlas en su fondo”. Preguntarse entonces, ¿si la descentralización limita o favorece el desarrollo local?; ¿la gestión del desarrollo local es un asunto de eficacia, eficiencia, equidad?; ¿qué es lo que se debe gestionar de manera prioritaria en la localidad?: ¿la nueva ciudadanía?, ¿la identidad cultural local?, ¿la formación?, ¿otras educaciones?, ¿el espíritu emprendedor de sus gentes?.

Cada vez más hay una mayor convicción, que nuestros principios de conocimiento, ocultan lo que, en adelante, es vital conocer: ¿Qué conocer de la realidad local?, ¿para qué conocer?, ¿quiénes deben conocer?; ¿por qué asomos de visibilidad en las miradas de la localidad?.

Cada día más, las diferentes racionalidades deben integrarse en perspectiva de la descentralización administrativa, política, humana; cuando no es invisible, siguen siendo tratados de manera indigente, al haber sido absorbido únicamente en ciencia y política y más aún, en politiquería.

En conclusión, es muy basto el campo de la descentralización de la educación como política pública o estrategia de organización y administración de los sistemas educativos. Con razón, el profesor José Penalva Buitrago (2007), al respecto, expresa:

Tal es así que se puede afirmar que el concepto de descentralización se ha convertido en un paradigma. No obstante, la descentralización no ha sido ajena a la crítica, ni se ha visto exenta de polémica, sobre los grandes problemas de aplicación práctica, poniendo especial interés en su repercusión para la igualdad social. El análisis de estos problemas puede servir para tomar conciencia de las limitaciones del paradigma de la descentralización, con el objetivo de plantear la teoría en torno al problema de un modo más serio; además, prestar especial atención al caso español es relevante para el mundo iberoamericano, ya que esta experiencia ha servido y está sirviendo de ejemplo para algunos de sus sistemas educativos.

2.6 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN

La descentralización administrativa de la educación como objeto de conocimiento, se ha alimentado de escuelas de pensamiento filosófico. Desde el funcionalismo³⁹, se nota en la descentralización la influencia de la analogía organicista en sus diferentes postulados, los cuales llevan a tomar la cultura como si

³⁹ El funcionalismo es concebido como una formas de explicación mediante un esquema analítico-conceptual, que emplea términos como: latente, manifiesto; adaptación, integración, asimilación; equilibrio, supervivencia; función, disfunción; status, rol, movilidad; aculturación, socialización, etc., para explicar los hechos sociales más por sus efectos o consecuencias que por las causas que los producen

fuera una especie de “organismo” cuyas partes no están solo relacionadas, sino que al mismo tiempo contribuyen a su conservación, estabilidad y supervivencia. En la Sociología, el funcionalismo está orientado a construir modelos que contengan los elementos que cumplen esta función, que permite mantener el sistema social autorregulado o funcionalmente estable.

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

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

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

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

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

WINKLER (1988) utiliza las tres primeras categorías y en lugar de la última introduce un “modelo ecléctico” para clasificar aquellas formas de descentralización que combinan estrategias de las anteriores. Distinciones (HEVIA: 1994), operan sobre el supuesto de que la descentralización es un proceso creciente de

desprendimiento de poder por parte del Estado central, tendiente a beneficiar en última instancia a los particulares, de modo que el sistema educativo llegue a ser regulado por el mercado.

2.6.1 Desconcentración

Uno de los obstáculos (MONTERO: 1994), quizás el más significativo que se presenta es la frecuente transposición de los términos descentralización-desconcentración que, aunque conceptualmente pueden delimitarse, con suficiente nitidez, se utilizan indistintamente para describir realidades diferentes”

Con el término “desconcentración” (MONTERO: 1994) se suelen definir modelos de organización administrativa que aunque coinciden en unos principios genéricamente comunes presentan en la práctica diferencias significativas. En todos los casos se supone la existencia de una administración descentralizada que opta voluntariamente pero mediante un soporte legal por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa.

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

Como se trata de sistemas de organización administrativa no es lo mismo la competencia en un régimen centralizado, descentralizado o desconcentrado, observa el profesor Escola (1991): “La competencia, así por ejemplo, puede ser estudiada como uno de los principios jurídicos fundamentales inherentes a toda organización administrativa del Estado, como uno de los elementos esenciales del acto administrativo”.

PENAGOS (1994) diferencia entre: descentralización administrativa, desconcentración administrativa y delegación, e introduce el “regionalismo” y la “avocación”, como otros tipos de Descentralización, inspirados en la Constitución Política de Colombia 1991; al respecto presenta la siguientes conceptualizaciones:

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

derecho público, que no compromete el erario y el servicio público de cargo del ente nacional.

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

En tal sentido, se pronuncia la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA (2000):

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

En la desconcentración (SERRA: 1981) se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan

moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

2.6.2 Delegación

La delegación (PENAGOS: 1997) consiste en transferir competencias a entes autónomos para que resuelven en forma independiente y definitiva pudiendo el delegante revocar la decisión y reasumir la competencia.

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

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

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

2.7.1 Privatización

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

TEDESCO (1993)⁴⁰, frente al tema de la privatización educativa en América Latina plantea:

⁴⁰ En los países en desarrollo, las posibilidades de lograr mayor dinamismo a partir de otorgar niveles más altos de autonomía a los actores locales o de democratizar el sector privado a través de subsidios choca con la fuerte heterogeneidad interna de la estructura social.

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

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

La privatización de la educación se orienta entonces por el principio de subsidiariedad del Estado que se apoya en que éste no realice todo aquello que puedan llevar a cabo los particulares (artículo 123, inciso 3 de la Constitución Nacional), el estudio

cuidadoso de empresas que deban ser privatizadas la autorización al ejecutivo para llevar a cabo los programas de privatización⁴¹.

2.7 MODALIDADES, MODELOS Y SISTEMAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACIÓN

En Colombia, el profesor OCTAVIO BARBOSA⁴² ha provocado la discusión contemporánea sobre la modernización y tamaño del Estado, la privatización y la rentabilidad de las empresas estatales y sobre el proceso de descentralización y sus correspondientes búsquedas de eficacia en la gestión pública y cultura de la participación ciudadana, así como la emergencia de nuevos problemas en la esfera de lo político, la búsqueda de gobernabilidad, la creación de una nueva cultura política, y el reclamo ciudadano de transparencia en el manejo de los bienes públicos, son elementos del nuevo paradigma de la racionalidad estatal en construcción cuyo fundamento ético tiene que ver con el control del gasto de las entidades del Estado.

⁴¹ Para lograr la privatización, el constituyente de 1991, autorizó al gobierno por medio del artículo 20 transitorio de la Constitución, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la nueva Constitución y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

⁴² ilustre investigador de la Escuela de Administración Pública de Colombia (Universidad del Estado),

Una de las metas de la Constitución de 1991 (LLERAS DE LA FUENTE: 1991)⁴³ fue la de crear y robustecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana.

Las concepciones modernas de la política y del derecho público, constitucional y administrativo, entienden que la construcción de un Estado fuerte y consolidado parte de la atención e importancia que se le brinde a la participación de la población y de la comunidad en los ámbitos de la gestión pública.

De acuerdo con los lineamientos de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública (Ley 489 de 1998) todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democratización de la gestión pública. Para contribuir

⁴³ Carlos Lleras de la Fuente, ex constituyente. Escribe para el Periódico El Tiempo. Santa fé de Bogotá, 1997. Al respecto dijo: La participación es un elemento fundamental de la democracia que tiene como finalidad la acción libre, consciente y voluntaria de un individuo o grupo de personas para atender un fenómeno de diferente índole, pudiendo ser económico, familiar, político, cultural, etc. En este sentido, las personas asumen algún tipo de participación: Participación directa, cuando los actores hacen parte de un grupo u organización y a su vez son agentes dinamizadores del mismo; Indirecta, cuando se actúa por medio de delegados o representantes; formal, son procesos generados o motivados por las instituciones (gobierno escolar); informal, aquella que se da de manera espontánea o esporádica, en una marcha o movilización ciudadana; aparente, es la de aquellas personas que asisten pero no se sienten, no hablan; real, se refiere a las personas que asisten, que aportan generan procesos y provocan avances en los escenarios en que se desarrolla. Participar también es formar parte activa del grupo para decidir y comprometerse con las determinaciones que influyen en la vida de toda la comunidad, como un asunto de responsabilidad ciudadana. En efecto, la participación ciudadana, construye un puente entre los que dirigen y los dirigidos, elimina la pasividad y el conformismo, responsabiliza a las personas en la búsqueda del bien común.

al fortalecimiento del control social la administración debe brindar todo el apoyo que se requiera por parte de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, para avanzar en los propósitos de democratización de la actuación administrativa del Estado⁴⁴.

El control, en su dimensión política (BARBOSA: 1997), aparece como un instrumento para el ejercicio democrático de la participación en la medida que facilita el acceso de la comunidad a una fiscalización efectiva de la gestión pública hasta ahora considerada asunto de exclusiva responsabilidad de una élite de iniciados, a su vez exonerada de todo control. Es decir, se crea un espacio para el protagonismo de la sociedad civil en las tareas del gasto público que es necesario implementar sistematizando y proponiendo nuevas alternativas e instrumentos para la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

El control (BARBOSA: 1997), ahora repotenciado en la práctica va sincronizándose en las demandas del proceso de descentralización, urgido antes que la delegación de funciones y de autoridad de un revestimiento de capacidad de decisión de una

⁴⁴ Entre otras acciones de democratización, podrán realizarse las siguientes, que por analogía son viables en la administración sectorial de los sistemas educativos: a) Convocar audiencias públicas; b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión, las políticas y programas encaminados fortalecer la participación ciudadana; c) Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos; Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; d) Apoyar los mecanismos de control que se constituyan; e) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa; f) Ejercer las veedurías ciudadanas.

ampliación de cobertura de las acciones del Estado, o de unos métodos de seguimiento de evaluación del desempeño y, por sobre todo, de unas responsabilidades gerenciales de nuevo cuño en una época signada por la obligación de “dar cuenta de lo actuado” ante la sociedad civil.

En estas consideraciones, los sistemas educativos también se encuentran en procesos de modernización y en tal sentido se potencian modalidades de descentralización administrativa de la educación, veamos:

2.7.1 Modalidades de Descentralización

Nuclearización Educativa, Municipalización de la Educación, Regionalización de la Educación

2.7.1.1 Nuclearización Educativa

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

Dicho proceso de administración de la educación tiene por objetivos los siguientes: Ejecutar las políticas, planes y programas

educativos nacionales, departamentales y municipales; Organizar el servicio educativo; Racionalizar los procesos y recursos educativos y adecuar el servicio a las necesidades de la comunidad; Promover la participación de las comunidades en la gestión educativo-cultural y la integración del servicio educativo al desarrollo de la comunidad; Promover la integración y la coordinación con otras instituciones y servicios.

En varios países de la región (HEVIA:1996) se le concede una destacada importancia a la Nuclearización Educativa como una de las estrategias más apropiadas para organizar el sistema descentralizado y coherente que atienda las necesidades especialmente de los sectores campesinos que promueva la organización y participación comunitaria y su integración consciente a un proceso de desarrollo integrado. A juicio de FERNÁNDEZ LAMARRA (1978), la Nuclearización Educativa es una de las escasas innovaciones típicamente latinoamericana.

La Nuclearización educativa en consecuencia no puede ser sólo una estrategia de organización y administración de la educación a nivel; ante todo debe ser una modalidad alternativa de largo plazo que afecta lo cultural y suscite el desarrollo local.

SALAZAR (1998), al respecto expresa:

La modernización de la administración educativa, la democratización de la gestión de los sistemas

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

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

Existen infinidad de problemas (SALAZAR: 1998) que se podrían intervenir, en alto grado mediante el fortalecimiento del sistema educativo local; algunos de ellos: a) La situación moral,

social y psicológica de la sociedad es preocupante; b) Hoy más que nunca se necesita de la participación activa de las comunidades para su propia recuperación; c) La inmoralidad, la delincuencia, la transgresión de la Ley y la insolidaridad se han apoderado de la sociedad; d) Se carece de liderazgo cívico y comunitario, no hay objetivos comunes en las comunidades locales; e) Existe sectarismo local, regional, nacional. Para intervenir esta problemática (Ministerio de Educación Nacional) se adopta en Colombia el Núcleo como Proyecto de Desarrollo Educativo – Cultural. Varias acepciones se han conjugado alrededor de esta estrategia de organización y administración del sistema educativo para fortalecer la descentralización territorial del Estado.

El Núcleo como Institución Educativo – Cultural (CAJAMARCA: 1991) es mucho más que una institución académica. La persona y los grupos sociales son mucho más que inteligencia simultáneamente actúan en ellos las facultades afectiva, volitiva y 121sicomotriz. Su quehacer cultural, social, político, religioso, económico e histórico, están comprometidos en la actividad diaria de cada ser humano. Como institución cultural (el Núcleo debe ser fiel intérprete de las expectativas, intereses e ideales de la comunidad, los cuales se manifiestan en el anhelo de solidaridad, cooperación, respeto, justicia, convivencia constructiva y pacífica. Por lo tanto debe interpretar, impulsar y mejorar la vida cultural de sus comunidades.

El Núcleo, como Proyecto de Desarrollo Educativo – Cultural (CAJAMARCA: 1991) debe ser el motor del cambio social y de autonomía a partir del reconocimiento de la capacidad de autogestión de sus comunidades locales; debe formar para la participación ciudadana, con base en los principios que consolidan la democracia participativa; debe formar parte para el trabajo asociado y socialmente productivo; para la creatividad, el progreso, la independencia y autonomía intelectuales, sociales, políticas, económicas y culturales, para la dignificación de la persona y del trabajo humano.

Desde un enfoque funcionalista, el Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural es la unidad institucional operativa de la Nuclearización. Geográficamente el Núcleo comprende un área territorial social y económicamente, lo integran todas las comunidades que residen en el núcleo y en el aspecto educativo está conformado por todas las instituciones de educación formal, no formal y demás centros y programas culturales, deportivos y recreativos. La administración está a cargo de un Director de Núcleo que depende nominalmente del Alcalde Municipal.

Este sistema educativo propuesto (CAJAMARCA: 1991) está integrado por las siguientes instancias administrativas: El municipio como instancia local que opera con los Núcleos de Desarrollo Educativo y Cultural que lo integren; el departamento como instancia regional, liderada por La Secretaría de Educación y los Institutos adscritos y vinculados al sector educativo; la

instancia nacional constituida por el Ministerio de Educación Nacional y los Establecimientos Públicos adscritos y vinculados al mismo y de competencia nacional.

Con el fin de garantizar que el Núcleo de Desarrollo Educativo se consolide como unidad institucional educativo-cultural (CAJAMARCA: 1991) es importante el funcionamiento de un gobierno educativo representativo de la comunidad. Dicho gobierno educativo del Núcleo está conformado por: Director de Núcleo, constituido por un representante elegido de entre los delegados de cada una de las asociaciones de padres de familia del Núcleo, de las organizaciones juveniles e infantiles, de los docentes y directivos docentes, de las asociaciones y grupos organizados, de las autoridades existentes en el Núcleo y demás organizaciones que se estime necesario. El Núcleo de Desarrollo Educativo como unidad institucional local, dinamiza y promueve los procesos administrativos, investigativos, comunitarios, culturales y pedagógicos de su jurisdicción.

2.7.1.2 Municipalización de la Educación

El municipio (JARAMILLO: 2002), es una entidad territorial que tiene atributos propios de ente descentralizado. Al municipio, se le considera como la unidad básica de prestación de servicios sociales, el núcleo integrador de los individuos, y la entidad facilitadora de la gestión privada. Este ente territorial, es el espacio privilegiado, para generar concertación sobre las iniciativas

de la acción institucional, en el ejercicio adecuado de las responsabilidades, inherentes a la descentralización.

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

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

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

paradigma “aldea global” y la articulación de planes, programas y proyectos intersectoriales.

En los albores del siglo XXI, el municipio es quizás la única entidad territorial subnacional que en Colombia no ha sido cuestionada, y pese a que diversos análisis de corte “fiscalista” declaran periódicamente la inviabilidad financiera de una gran cantidad de entidades locales, incluso expresan que hay que eliminarlas.

No se puede olvidar además que el municipio ((JARAMILLO: 2002) es el escenario natural de la democracia local, bajo formas participativas e incluso de democracia directa, la cual precisamente, es más viable en la medida que la unidad local, sea más pequeña, las decisiones que ha tomar, sean más simples, y la necesidad de la convocatoria, a la movilización ciudadana, sean por períodos más breves. Es pues el municipio, un ente territorial, de amplia concertación de base, que se concentre sobre las iniciativas de la acción institucional, el fortalecimiento administrativo y fiscal para el ejercicio adecuado de las responsabilidades inherentes a la descentralización.

Sin abandonar sus objetivos (SALAZAR, 1996). Las distintas instituciones municipales, podrían emprender la tarea de entregar y recibir aquellos recursos y funciones que, por sus características, otras instituciones podrían ejecutar; no se trata, de una simple adición sino de la conjunción de intereses ajustados a la

realidad municipal y orientados a procurar participativamente la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad y a construir sobre la acción una cultura descentralista.

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

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

En Colombia, como segunda parte importante de lo que se ha llamado descentralización, está lo que fue la municipalización de la educación. Esto se da en los años 89, y se decide dar a los municipios, encabezado por un Alcalde, la administración de los recursos humanos.

2.7.1.3 Regionalización de la Educación

La región como unidad o nivel de organización institucional ((DROMÍ: 1983) es un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo. La región (DROMÍ: 1983), tiene una larga tradición y se configura en la actualidad, como una categoría territorial y política, la cual pretende además, convertirse en actor o sujeto de desarrollo, lo cual depende en gran medida de la capacidad colectiva para construirse social y políticamente; por tal motivo cobran fuerza las visiones modernas de región. Las regiones son para los expertos consultados, espacios de concertación dentro de una visión interdepartamental que deben garantizar un desarrollo armónico integral y sostenible del territorio, más allá de la división política y administrativa existente y con base en afinidades ambientales, económicas y culturales.

La región debería organizarse como mecanismo, o un elemento del sistema nacional de Planeación (JARAMILLO: 2002). Debería convertirse sólo en una instancia de planeación y de interlocución entre la nación y los departamentos que conforman parte de ella y que estaría delimitada por factores de orden geográfico, económico y político, evitando llegar al modelo de división regional que adoptaron los Consejos Regionales de Política Económica y Social: CORPES, las cuales eran regiones demasiado grandes.

Dos ejes se proponen para comprender la visión moderna de región ((BOISSIER: 1996)⁴⁵. Por un lado, la pérdida de protagonismo que provocó el debilitamiento de los Estados-Nación, inducido por la globalización, termina por romper la relación de dominación y dependencias de éstos sobre las regiones, las cuales adquieren su propio poder político y se configuran como entes autónomos, transformándose en Cuasi-Estados, lo que a su vez le da vía libre a la práctica de descentralización política y territorial. Asignarle a la región (BOISSIER: 1996) la denominación de Cuasi-Estado, significa entonces, dotarla de estatus, jurídico, político, administrativo; mientras que la asignación de los estatus jurídico, político y administrativo de la región puede efectuarse por decreto, el estatus social proviene de la misma sociedad.

Por otro lado (BOISSIER: 1996), la visión moderna de región, también debe ser entendida como Cuasi-Empresa debido a la capacidad productiva que ella posee, lo que implica aplicarle algunas pautas utilizables por la gran empresa, como decidir qué producir y dónde vender; mantener actualizado un banco de proyectos y de fuentes de financiamiento; maximizar el empleo para sus propios habitantes: y dada su consideración como los nuevos actores de la competencia internacional, las regiones deben

⁴⁵ Experto en Planificación Regional CEPAL-ILPES; Documento: Las Regiones: Opción de futuro, La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-Estado y Cuasi-Empresas.

desarrollar y promocionar una imagen corporativa, la cual requiere, de una sólida identidad regional.

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

En Colombia, la región, puede elevarse a la categoría de entidad territorial (Constitución de 1991), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio: El ordenamiento territorial, se entiende, como una política de Estado, que es, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva orientados a propiciar una adecuada organización político-administrativa del país y desarrollo armónico de las regiones (Documento par el Desarrollo Territorial No. 25 DDT-DNP, Santa Fe de Bogotá, 1999).

En Colombia (CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN: 2002)⁴⁶, la regionalización, ha tenido menos desarrollo legislativo, debido a los tropiezos de la Ley de Ordenamiento Territorial; sin embargo, se cuenta con la experiencia de los Consejos Regionales de Política Económica y Social, CORPES, y la organización regional, en la operación de la mayoría de los Ministerios, como el de Comercio y del Desarrollo y los Institutos Nacionales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Estas experiencias no se han mirado y estudiado con el rigor que se requiere, además hay que reflexionar para ver cual es el modelo de región y de regionalización que se viene inventando.

De otra parte algunos Departamentos, han aplicado el modelo de provincias, para organizar o reorganizar su administración pública, tal es el caso de Boyacá y Bolívar, así mismo en Antioquia, hay experiencias incipientes en ese sentido. Complementariamente hay muchos municipios, que han ensayado asociaciones de municipios, para la prestación de servicios, desarrollo de inversiones y para manejo de ciertos temas, es decir, que hay una experiencia acumulada, aunque dispersa, que no ha sido investigada ni asimilada: ¿Qué factibilidad hay para hacer regiones y/o Regiones Administrativas de Planeación?, ¿Hacia dónde debe ir el ordenamiento territorial en Colombia?: En las

⁴⁶ La Trocha Ciudadana fue la estrategia para pensar y debatir la Descentralización y la Regionalización como instrumentos de democracia, desarrollo y paz, presentada a consideración de los Candidatos Presidenciales del país.

perspectivas de: ¿Democracia, Desarrollo y la Paz?. son las preguntas, que animan la discusión, que al respecto se viene promoviendo en el pensamiento del Consejo Nacional de Planeación⁴⁷.

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

A pesar de que en cada país (OEA: 1981), los modelos de regionalización educativa han tenido connotaciones diferentes, puede decirse que ellos han respondido en general a los siguientes criterios: realizar la transferencia de funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativa regionales que se responsabilizan de su ejecución, pero que todavía permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos; regionalizar la oferta de educación mediante la creación de organismos especializados, autónomos o integrados a la estructura del sistema que operan a través de oficinas seccionales; detectar las posibilidades de una regionalización diseñada a nivel nacional, mediante la experimentación en ámbitos geográficos concretos; e

⁴⁷ Al respecto se puede ampliar información en el documento: “La Trocha Nacional Ciudadana”.

integrar la acción educativa en el marco general de la descentralización.

A manera de imbricaciones conceptuales:

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

2.7.2 Modelos Educativos

La tipología de modelos educativos (PUELLES: 1993)⁴⁸, trata de captar los caracteres de los sistemas educativos, desde la perspectiva de la descentralización: Para ello, se intenta alcanzar la realidad describiendo los modelos no en función de la organización formal de los Estados, sino de la situación real de la distribución territorial del poder. En tal sentido, acude a las siguientes claves

⁴⁸ Para hablar de los modelos educativos, Puelles Benítez, acude a la teoría de los “tipos puros” que utilizara Weber para explicar la realidad, dado que su utilización en las modernas tipologías se ha convertido en un hecho usual. Los “tipos ideales” se conciben como instrumentos intelectuales, herramientas de trabajo que sirven para construir un arquetipo, que en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción nos permite analizar, ordenar, sistematizar y clasificar esa misma realidad que queremos aprehender. Debe añadirse que toda elaboración de modelos ofrece cierto grado de subjetividad por parte de quien los construye, tanto por lo que concierne a la fijación de los tipos ideales como, en nuestro caso, a la clasificación de los sistemas educativos de acuerdo con ellos. Existen unos cuantos aspectos esenciales, desde el punto de vista de la toma de decisiones, que tendrán aquí el papel de “claves fundamentales” para la determinación de un modelo.

fundamentales: ¿Quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación?; ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos?; ¿quién toma la decisión sobre el currículo?; ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?; quién financia el sistema educativo?⁴⁹. Dichos modelos educativos son los siguientes:

2.7.2.1 El modelo centralizado de educación

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

⁴⁹ Lógicamente, dice el autor, que la contestación a todas estas claves remite a la organización nuclear del Estado, el resultado es indefectible: Por el contrario, cuando algunas o todas las respuestas remiten a otras instancias o a otras comunidades territoriales, intermedias o de base, podemos estar ante sistemas centralizados con tendencias desconcentradoras, o ante sistemas descentralizados en mayor o menor grado, según el número de claves que respondan en un sentido u otro.

2.7.2.2 Modelo de descentralización intermedia

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

2.7.2.3 Modelo de descentralización federal

Los Estados federales ocupan un lugar minoritario en el concierto mundial: Más aún, dentro de ellos, no todos los Estados tienen una constitución normativa, es decir, no siempre la organización y atribuciones de los poderes previstos en la carta fundamental coinciden con la práctica política. En este modelo los entes territoriales que han visto reconocer su condición estatal en la constitución federal han conseguido también que se les atribuya la educación prácticamente en exclusiva. Pero, por otra parte, son países en los que la educación aparece centralizada en los Estados miembros, sin que las demás comunidades territoriales tengan un papel importante en los asuntos educativos. Responden a este

modelo, por ejemplo, Australia o la República Federal Alemana⁵⁰, de los países federales iberoamericanos: Argentina, Brasil, México y Venezuela (parece que Brasil es el que más ha avanzado en el camino de la descentralización federal). A veces se incluye también a Suiza., aunque este responde a un modelo más descentralizado y por ello más complejo.

2.7.2.4 Modelo de descentralización federal y comunal

Existen pocos países en los que funcione realmente una estructura federal que otorgue plenas competencias a los Estados miembros y, al mismo tiempo, facilite o permita una descentralización en otras entidades territoriales más pequeñas: Suiza y los Estados Unidos de América, son dos países que pueden simbolizar todas las características de este modelo⁵¹. Se trata de una descentralización a tres bandas, si bien el examen competencial de las claves fundamentales inclina la balanza a favor de los estados, las provincias o los cantones (como es el caso de Suiza), se tendría que decir que se trata de un modelo estrictamente federal, pero, en virtud de las leyes

⁵⁰ En el caso alemán, expresa Puelles Benítez que es la misma Constitución, la Ley Fundamental de 1949, la que reconoce a los Lander o Estados miembros la soberanía en materia de enseñanza y de cultura, soberanía que los estados guardan celosamente.

⁵¹ Al decir de Puelles Benítez, la educación es en Suiza una cuestión de Estado fruto de un doble pacto: un pacto constitucional que reconoce la soberanía de los cantones en materia de enseñanza, y un pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la identidad nacional suiza. El caso de los estados Unidos resulta más conocido; existen tantos sistemas educativos como Estados miembros de la Federación y comunidades locales existen.

descentralizadoras dictadas por estas, este modelo es también, en no pequeño grado comunal. Existen pues Competencias de la Confederación, de las provincias, estados o cantones y de las comunas.

2.7.2.5 Modelo de descentralización comunal y académica

Es el caso de Inglaterra, pues el grado de descentralización no se acaba en las autoridades locales, sino también en los centros, es decir, en los directores escolares y en el profesorado. Sin embargo, a medida que aumentaba la complejidad del sistema educativo aumentaba también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema⁵²

Finaliza el autor diciendo: “Posiblemente la conclusión más relevante de este estudio, es que no hay modelos buenos ni malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que incide resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo.

Ahora bien, descentralizar la administración de la educación (IPE: 2001) es la segunda cuestión más importante que

⁵² No deja de ser altamente significativo que durante el largo siglo XIX Inglaterra haya carecido de un sistema nacional de educación, a diferencia de los demás países europeos y americanos. Esto, sin duda, forma parte de la llamada peculiaridad inglesa.

ha transformado profundamente las prácticas de la planificación en los últimos años.

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

Diversas responsabilidades han sido transferidas a los representantes locales de los ministerios de educación, incluyendo las escuelas, o han sido atribuidas a cuerpos elegidos en los niveles regional o local. El proceso ha sido más o menos profundo, incidiendo sobre aspectos limitados amplios de la administración de la educación, y los motivos subyacentes difieren. Estos van desde el deseo de mejorar los procesos de administración al pedir a quienes están más cerca el terreno que adopten las decisiones apropiadas, hasta aumentar la participación en la toma de decisiones, o simplemente, reducir el peso financiero sobre las autoridades centrales.

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

A menudo la descentralización (R.V Gobinda: 2003), ha sido introducida repentinamente en los países en desarrollo, como

parte de una reforma global de la administración pública. Sin embargo, dependiendo del contexto y el apoyo dado por el gobierno central, puede conducir a la mejorar de la educación o aumentar las desigualdades, e incluso a expandir al corrupción. Esto plantea la cuestión de los mecanismos de rendición de cuentas.

Se deduce que, los modelos de descentralización, de alguna manera determinan, modos de ser de los sistemas educativos, que se concretizan, así mismo en modelos de gestión educativa descentralizada. Son finalmente los factores históricos y políticos, los que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo, de la cual la educación es una parte importante ya que la organización de la educación, como organización política de un país, no es algo que se determine de una vez para siempre. Puede ser el caso particular de Colombia, República Unitaria, Descentralizada en su administración, cuyos cambios y transformaciones en su sistema educativo está influenciado por los factores históricos y políticos que la determinan, y en tal sentido avanza en la búsqueda y consolidación de su propio modelo de gestión administrativa de la educación.

2.7.3 Sistemas de Desarrollo Administrativo es el caso típico de Colombia. La Ley 489 de 1998⁵³, se convierte en el instrumento

⁵³ Estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Colombiana. Dicha Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los

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

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

La descentralización administrativa, como ejercicio de las facultades que se otorgan, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y

servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y en lo pertinente. A los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

legales; en consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los Departamentos y la definición de planes, políticas y estrategia a la Nación.

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

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

Para hacer viables los procesos de descentralización administrativa, y de desconcentración administrativa, la Ley 489 de 1998, creó el Sistema de Desarrollo Administrativo, concebido como: “El conjunto de políticas , estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional

para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expendiera el Gobierno Nacional.

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

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

2.8 LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, DÉCADA DE LOS 90

Constituye asunto de interés preliminar lenguajear, algunos asuntos de las políticas públicas. Las políticas públicas (SALAZAR: 1995), son un asunto de decisiones del gobierno o si se quiere del régimen político.

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

La política educativa (JIMÉNEZ: 1999) a pesar de ser preocupación teórica de pocos, preocupación de gobierno , y preocupación constante de muchos, en cuanto receptores cotidianos de su influjo, surge como mediación entre las aspiraciones teóricas del desarrollo educativo y la praxis tecnológica, requerida para su concreción Lo más importante en ella no son las estructuras de poder y andamiaje organizacionales y burocráticas, lo clave, es la correspondencia de su intencionalidad y realidad con los desafíos

de sociedades contemporáneas que luchan por una educación integral, coherente, con unos mínimos universales que se potencien en unos máximos de convivencia humana pacífica, tolerante y respetuosa. Por ello la política educativa debe formar líderes, capaces de afrontar los retos que impone el momento⁵⁴.

En perspectiva de los grandes propósitos e la tesis doctoral que convoca, véase, a grandes trazos, asuntos de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa de la educación, década de los 90 en el contexto internacional:

2.8.1 A Nivel Mundial

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

El siglo XX (DELORS: 1996), ha estado marcado por notables descubrimientos y progresos científicos, muchos países

⁵⁴ De ahí el interés académico de hacer una mirada rápida a nivel mundial, Iberoamericano, Latinoamericano, alrededor de las decisiones de los Organismos multilaterales y el Gobierno nacional que han asumido sobre la educación, en la última década, con la intencionalidad de provocar el estudio juicioso de las políticas públicas en educación, con aplicación al tema de la descentralización administrativa de la educación

han salido del subdesarrollo y el nivel de vida ha continuado su progresión con ritmos muy diferentes según los países. Y, sin embargo, un sentimiento de desencanto parece dominar y contrasta con las esperanzas nacidas inmediatamente después de la última guerra mundial.

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

Desafíos mundiales (UNESCO: 1996), que imponen distintos tipos de limitaciones al desarrollo. Aquí la educación tiene su cometido. ¿Cuáles son entonces las orientaciones de política que subyacen para contrarrestar dichos desafíos⁵⁵

⁵⁵ Los desafíos son; a) El desarrollo humano, a nivel individual, entraña un proceso de aprendizaje y aplicación de lo aprendido para mejorar la calidad de vida. Con un mayor nivel de conocimiento, las personas y los grupos están en mejores condiciones de obtener un sustento del entorno, de participar efectivamente en la sociedad, de enfrentar desafíos, de idear nuevas soluciones y de mejorar así el mundo. El aprendizaje es un catalizador de todo el proceso de desarrollo, mientras que la falta de oportunidades de aprendizaje limita la capacidad de las personas y de las sociedades de crear desarrollo o de beneficiarse de él; b). Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social; c) La educación tiene un papel protagónico en el desarrollo continuo de la persona, como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio del desarrollo humano más armónico, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprendiones, las opresiones, las guerra. Por todas estas razones la Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI (1996), sostiene que: “debe imponerse el concepto de Educación durante toda la Vida con sus ventajas de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y en el espacio” ; c) La

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

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

La privatización de la educación es un debate de actualidad. El rápido desarrollo de la tecnología de la información no sólo se ha convertido en la fuerza motriz de la globalización, sino que, también, ha cambiado radicalmente las modalidades,

educación de adultos se convierte así más que en un derecho; es la clave para el siglo XXI.

formas y métodos tradicionales de prestación de servicios, a escala planetaria. La provisión y distribución de servicios de educación no constituyen una excepción.

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

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

generado ,un creciente interés por el uso racional de los recursos públicos incluyendo al personal docente.

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

2.8.2 A Nivel de la Unión Europea y los Países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio, AELC/EEE

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

Uno de los aspectos fundamentales de las reformas de los sistemas educativos de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio, AELC/EEE (GARCIA: 1998), se refiere a los cambios en la administración educativa, y sobre todo, a la distribución de

responsabilidades en la toma de decisiones por los diferentes niveles, desde el central - gobierno nacional o federal - hasta el propio centro educativo pasando por la región y la comunidad local (rees 13, htmrees 13, htm).

A pesar de este reparto de responsabilidades (GARCÍA: 1998), puede considerarse como un continuo, se ha optado por distinguir, entre aquéllas Reformas que afectan a la toma de decisiones a nivel “general” por las diversas administraciones educativas y aquéllas más relacionadas con la gestión y la organización de los centros educativos. Por su importancia también se han diferenciado las reformas llevadas a cabo en la “financiación” de la enseñanza.

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

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

Igualmente (GARCÍA: 1998), se observa un incremento de la participación de la comunidad educativa en la toma de

decisiones. Una forma de abordar la centralización o descentralización de la administración educativa de un país es mediante el análisis del grado de poder de decisión que ejerce cada uno de los niveles de organización territorial en los ámbitos de decisión: La ordenación del sistema educativo.

Paralela a la descentralización política y educativa que se ha venido realizando en los últimos años en los países miembros de la Unión Europea, UE y de la AELC/EEE (GARCÍA: 1998), se ha incrementado la autonomía en la administración, gestión y organización de los centros de enseñanza y, al mismo tiempo, ha crecido la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa, en su gobierno.

En cuanto a la autonomía escolar (GARCÍA: 1998), parece existir en la mayoría de los países una tendencia hacia la delegación de un mayor número de responsabilidades y tareas de gestión a las escuelas, lo que en algunos casos se conoce como dirección basada en la escuela o gestión local de la escuela.

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

Como tendencia paralela al incremento de la autonomía de las escuelas (GARCÍA: 1998) se señala el incremento de la participación de la comunidad educativa en su gobierno. La mayoría de los países tienen órganos de gobierno escolares en los que están representados distintos sectores de la comunidad educativa. La figura más típica es el “órgano de gobierno colegiado” introducido a comienzos de los años 80 por lo que las reformas realizadas en esta década han consistido sobre todo en reforzar paulatinamente sus poderes.

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

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

Para el caso español, llama la atención como asunto de interés en la tesis doctoral que convoca el tema de las

“Comunidades Autónomas”. En la perspectiva de la autonomía la reforma educativa tiene sentido para la sociedad española que está enfrentada a un proceso acelerado de modernización que camina cada vez más nítidamente, hacia un horizonte común para Europa. El siguiente texto, ilustra dicho pensamiento:

Cuando se están incorporando a las escuelas los ciudadanos del próximo siglo, los países con los que tratamos de construir el proyecto europeo, que ofrecerá una nueva dimensión a nuestra juventud de hoy, conceden una gran relevancia a la educación y a la formación tratando de adaptarlas a la apertura del espacio individual, político, cultural y productivo, a la mayor rapidez y complejidad de los cambios de todo tipo, propiciando su prestación más prolongada a mayor número de ciudadanos, promoviendo la mejoras necesarias para garantizar su calidad. Poniendo en marcha, por tanto, procesos de reformas de sus respectivos sistemas” (Preámbulo de la LOGSE)

El Estado Autonómico es el desafío. La creación del Estado autonómico (PUELLES: 1996): representa en segundo intento histórico de dar una respuesta constitucional al problema de la integración en la nación española de las diferentes regiones y nacionalidades existentes en su seno. Se trata (PUELLES: 1996) de construir un modelo político de convivencia que partiendo de un solo el carácter histórico, pluricultural y plurilingüístico de esa

compleja entidad que se ha ido formando a lo largo de cinco siglos y que se denomina España.

El Estado autonómico español (BARCELÓ: 1991) se considera como un Estado, en el que existe una división del poder tanto política como administrativamente que se traduce básicamente en un concreto sistema de reparto competencial sobre las distintas materias entre el Estado central y los entes territoriales con autonomía política.

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

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

En dicha línea de pensamiento, HERNÁNDEZ (2006), expresa:

Uno de los mejores síntomas de salud democrática de una sociedad determinada, al menos cualquiera de las

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

En contexto de las políticas educativas de la Unión Europea llama la atención como referente de contratación para el caso colombiano (Constitución de 1991), el desenvolvimiento de la descentralización administrativa de la educación en España, dada por la Constitución del 27 de diciembre de 1978 y la LOGSE)⁵⁶.

⁵⁶ Decisión que he tomado por haber cursado mis estudios doctorales en la Universidad de Salamanca – España, asunto que pienso profundizar en la pasantía; así mismo por la motivación suscitada por los profesores Doctores Españoles, en la orientación de los créditos del Programa Doctorado en Educación. La LOGSE, es la Ley de Ordenación del sistema educativo, Ministerio de Educación y Ciencia, sancionada en Madrid el 3 de octubre de

En España (PENALVA: 2007), el influjo de la Educación inclusiva y de su concepto de descentralización ha estado presente en los últimos cuatro lustros, y, sobre todo, desde que la Reforma Educativa de 1990 planteara la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta la educación Secundaria⁵⁷

Ver Anexo 2: Rasgos significativos de la descentralización educativa en España (LOGSE) en comparación con Colombia (Ley 115 de 1994)

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

2.8.3 A Nivel de Iberoamérica

Una de las motivaciones (OEI: 1992) que dieron origen a la planificación de la educación en Ibero América en la década del 50 fue la intención de articular la educación con las políticas de

1990, por el Rey Juan Carlos y el Presidente del Gobierno Español Felipe González Márquez.

⁵⁷ El profesor Penalva (2007), remite a varias referencias, dos de ellas: Márquez, C.: “La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada (2004); Andrada, M: “Monopolio estatal y descentralización educativa, una exploración en América latina”(2004)

desarrollo. Existió entonces un alto grado de coincidencia en que la educación constituía simultáneamente un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de la sociedad, y un medio para elevar la productividad.

Respondiendo a esta convicción (OEI: 1992⁵⁸ se hicieron esfuerzos para integrar los planes de educación en los planes de desarrollo socioeconómicos, particularmente a través del diagnóstico y previsión de necesidades de formación de recursos humanos calificados

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

⁵⁸ Sin embargo, estas intenciones de articulación deliberada de educación-desarrollo se cumplieron en grado muy escaso (OEI, 1992), y lo que se dio de modo general fue un paralelismo entre las políticas de desarrollo económico, las de la educación y las de otros sectores de la acción social.

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

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

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

Según esta línea de análisis (FILMUS: 1997) es posible plantear que en los períodos autoritarios que irrumpieron en su

conjunto de países a partir de la década de los 70 también se absolutizó la función de los sistemas educativos

en torno a un objeto principal: el disciplinamiento social y el “orden” entendido como la subordinación de la ciudadanía a los designios de los grupos dirigentes

En este marco, el desafío principal que presentan las actuales condiciones de la región es que la educación debe participar con similar énfasis en la resolución de un conjunto de tareas trascendentales: el fortalecimiento de la democracia, el incremento de la igualdad y la equidad social, la competitividad y el desarrollo económico, y la integración regional. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo una de las dimensiones sociales con las que la educación puede involucrarse.

El aumento de la complejidad y la interdependencia de los factores socio - políticos, científico - tecnológicos y económicos exige la generación de la capacidad del sistema educativo, para brindar un aporte integral al progreso social.

Al respecto la VII Conferencia Iberoamericana en Educación (1997) expresa:

Enfrentamos un momento decisivo de la historia: en pleno desarrollo de la capacidad tecnológica del ser

humano, surge con renovada fuerza la pregunta por los valores. Entonces el sistema educacional, empieza a reaccionar comprendiendo que la cultura es más que su capacidad cognitiva; que debe transmitir nuevas destrezas para nuevas tecnologías, pero que debe educar principalmente para discernir en la toma de decisiones porque ninguna decisión por técnica que sea, es neutral” La educación en valores, si bien se centra en la escuela, no termina en ella puesto que está basada fundamentalmente en los aprendizajes de modelos presentes en su entorno.

Con respecto a políticas y estrategias de administración y gestión de la educación en Iberoamérica se pueden evidenciar las más significativas⁵⁹.

La VIII Conferencia Iberoamericana de Educación (1998) se expresa sobre la globalización de las políticas educativas. En

⁵⁹ Algunas de ellas, son: a) La inversión en educación: en la construcción y profundización de sociedades democráticas que procuren niveles progresivos de justicia, equidad y solidaridad la transformación hacia sociedades del conocimiento debe estar presidida por principios y criterios que corrijan las diferencias existentes en el disfrute de derechos y recursos; b) El docente y su formación: confiar en el profesorado y en los responsables de la dirección y la supervisión educativas una propuesta de educación en valores éticos y para la democracia, requiere del concurso de un conjunto de acciones que haga posible una mayor profesionalización de su labor y el mejor reconocimiento académico y social de sus competencias; c) El rol del Estado y la construcción de consensos: es fundamental en nuestras sociedades la participación, entre otros, de la escuela, las organizaciones políticas, la familia, los medios de comunicación, las iglesias, las ONGs, en el propósito de construir un consenso mínimo de valores morales.

esta aparece un término crucial: La convergencia hacia un sistema educativo mundializado, es decir, idéntico a escala planetaria (PEREIRA Y OTROS: 1996). Esta convergencia se hace patente en tres terrenos distintos: el curricular, el estructural y el del gobierno; asunto desarrollado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Educación.

Las nuevas políticas sobre el gobierno y la administración de la educación intentan replicar aquellos principios en los que se basa el nuevo orden económico: desregulación y competencia.

En efecto, el principio de la desregulación sugiere que no hay mejor sistema que aquel en el que los poderes públicos reducen su presencia al mínimo, transformándose en árbitros en el mercado social de la educación. Pero la desregulación no es más que la otra cara de la moneda del principio de la competencia, según el cual la competitividad entre ofertas distintas de educación es lo único que puede conseguir verdaderamente una mejora sustancial de la calidad de la educación.

Los tres desafíos: democracia, desarrollo e integración (BONAVOTA: 1997), constituyen los ejes temáticos para la transformación educativa en la región, dado el papel de la educación como factor esencial para el desarrollo económico y social, así como la relación que la educación tiene con los valores éticos de la democracia y con la gobernabilidad democrática. Esto, sumado al nivel de importancia de la integración educativa y

cultural con las experiencias que al respecto se están viviendo en el Cono Sur, que ha recorrido un largo camino en lo institucional y que refleja una prolongada construcción de los pueblos a través de una historia en común.

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

2.8.4 A Nivel de América Latina y el Caribe

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

La década de los 80 se caracterizó por una grave crisis estructural que tuvo serias repercusiones en el desarrollo educativo

de la región⁶⁰, caracterizada por el bajo financiamiento, insuficiente oferta educativa, escasos medios e infraestructura escolar y bajos niveles de calidad. Esta situación de graves carencias condujo a un desarrollo educativo localizado principalmente en su extensión cuantitativa dando prioridad a los grupos de población mas desfavorecidos.

La transformación educativa ha sido especialmente importante en la década de los 90.

La historia reciente del desarrollo educativo en la región se caracteriza por un importante proceso de transformación que ha implicado tres elementos: a) El papel social asignado a la educación situándola como una dimensión central del desarrollo económico y social. Esta consideración ha implicado una articulación de las políticas educativas con las estrategias globales de desarrollo; b) La importancia de la educación para asegurar la igualdad de oportunidades. Esta consideración ha implicado la transformación de los sistemas educativos para lograr una educación de mayor calidad con equidad; c) El significado político-

⁶⁰ En el ámbito económico se registraba una gran deuda externa, dificultades para obtener nuevos créditos y modelos de producción poco adecuados a las nuevas exigencias del mundo económico y laboral. En el ámbito político, se produjo una transición a modelos democráticos y una inestabilidad de estos sistemas. En lo social, esta década estuvo marcada por una pobreza crítica que afectaba al 40% de la población y por una gran desigualdad entre países y clases sociales, sin contar con estrategias efectivas para afrontar esta situación. Culturalmente se estaba produciendo una pérdida de identidad.

ético atribuido a la educación, para contribuir a la paz, la democracia y el desarrollo⁶¹.

En la década de los 90 (BANCO MUNDIAL: 2001), aunque persisten problemas económicos se empiezan a producir una serie de cambios importantes en la región situando la educación como elemento central del desarrollo y el crecimiento.

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

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

En el plano institucional (CEPAL – UNESCO – OREALC: 1992) la estrategia de integración y descentralización supone una

⁶¹ Sin embargo, no es posible, hacer un análisis adecuado de la contribución de la UNESCO, a este proceso, sin remontarse al final de la década de los 70, ya que gran parte de lo realizado en la región, se inscribe fundamentalmente, en el marco programático y de acción del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE). Se pueden Establecer dos grandes etapas en la contribución de la UNESCO al desarrollo de la educación en la región: la década de los 80, que se inicia con la elaboración y aprobación del PPE y la de los 90, a partir de la IV Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal, Quito (1991).

reorganización de la gestión educativa. Por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educativos y, por otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos ya que esta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas.

Implica así mismo una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno de las demandas de las unidades productivas y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología en función de la exigencia que impone la competitividad de incorporar el progreso técnico a las economías de la región. Al respecto se evidencian estrategias de avance⁶²

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, plantea la necesidad de encarar el desfase entre un sistema educativo tradicional aún anclado en el siglo XIX, y los requerimientos del siglo XXI frente a un paradigma productivo que

⁶² Dichas estrategias, son, entre otras: a) Primer plano: descentralización y mayor autonomía de los establecimientos: La ventaja de los sistemas educativos es que, aun cuando configuran una mega estructura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas que pueden administrarse en forma flexible para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio; Como consecuencia de su autonomía, se entiende que los establecimientos deben insertarse en los medios local y regional y funcionar a partir de las condiciones de éstos, pero no confinarse ahí. Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educativos. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos.

cambia vertiginosamente y en cuyo centro se sitúa el conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad.

Se percibe como un desafío mayor a la búsqueda de la calidad de la educación que se expresa en: El acceso a los códigos culturales de la modernidad, la adquisición de nuevos valores, la superación de la acumulación mecánica de conocimiento, el impulso a la autonomía individual, la capacidad de innovar, de reciclarse, de crear y de participar que se consideran condiciones esenciales para el desempeño de la ciudadanía y para el rendimiento en el mundo del trabajo⁶³.

Las orientaciones del cambio educativo en América Latina⁶⁴ tienen que ver prioritariamente con una constatación inédita para la región el notable crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles del sistema educativo y la no correspondencia entre la ampliación de oportunidades de acceso a la escolaridad y los magros resultados de aprendizaje obtenidos.

En perspectiva con las orientaciones de la Conferencias de Quito y de Brasilia, los sistemas educativos de América Latina

⁶³ La estrategia central, en términos educativos, se señala, en término de crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico, que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de los países de América Latina, en un marco de progresiva igualdad social.

⁶⁴ Documento base elaborado por la UNESCO - OREALC, a partir del documento de José Rivero: "Educación con jóvenes y adultos en el contexto de las reformas contemporáneas" y "El siglo XXI: demandas en la educación con jóvenes y adultos en América Latina".

deberán avanzar hacia horizontes que posibiliten pensar la privatización de la educación y asegurar la nueva institucionalidad: descentralización y autonomía de los establecimientos.

En cuanto a la tendencia de privatización sostienen que lo educativo también es afectado por la organización social, los valores y los límites a la acción estatal, establecidos por políticas que tiene su principal inspiración en la lógica del mercado. En cuanto a la nueva institucionalidad es necesario un cambio fundamental referido a conseguir una mayor transparencia en los resultados y de los procesos de descentralización de la gestión educativa. Importa destacar en los procesos de descentralización el tema del poder en la sociedad. Las medidas que se tomen para implementarla no pueden soslayar la distribución de poder en la sociedad⁶⁵.

En el contexto de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial⁶⁶ presenta su política en educación direccionada desde los

⁶⁵ Por ello, hablar de descentralización o de desconcentración educativa no se limita sólo a aspectos técnicos o financieros. Los contextos en los cuales se ha dado influyen directamente en la concepción y en sus estrategias de ejecución. Así, como los procesos de descentralización ocurridos en gobiernos autoritarios requirieron, en democracia, de claros ajustes y reorientaciones debiéndose dar importancia a una información de mejor calidad para la sociedad y a los actores educativos e instancias de diálogo y concertación.

⁶⁶ La transformación educativa ha sido especialmente importante en la década de los 90. Sin embargo, las contribuciones de la UNESCO, se remontan al final de la década de los 70. Según la UNESCO (1996), la historia reciente del desarrollo educativo en la región se caracteriza por un importante proceso de transformación que ha implicado tres elementos fundamentales: a) El papel social asignado a la educación, situándola como una dimensión central del desarrollo económico y social. Esta, consideran ha implicado una articulación de las políticas educativas con las estrategias globales de desarrollo; b) La importancia de la educación para asegurar la igualdad de oportunidades. Esta

sentidos posibles de la política social, que básicamente están dirigidas a "continuar" el proceso de desarrollo humano que se dio a pesar del fallido proceso de industrialización y de desarrollo económico; así mismo, éstas, están dirigidas a compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización y a instrumentalizar la política económica.

Por todo lo anterior, referido y expuesto, América Latina y el Caribe caminan en procesos de transformación institucional para hacer de la gestión el eje de la transformación educacional por cuanto la redefinición del proceso educativo, y la redefinición de lo que es educación (CASASSUS: 1997).

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

consideración ha implicado la transformación de los sistemas educativos para lograr una educación de mayor calidad con equidad; c) El significado político-ético atribuido a la educación para contribuir a la paz, la democracia y el desarrollo. Las políticas educativas promovidas en los 80, se organizaron en torno a la extensión cuantitativa de la educación y la superación de la pobreza y la desigualdad educativa, mientras que en los 90 el eje es la calidad de la educación, y, en particular, la calidad en la gestión del sistema. Los hitos importantes del desarrollo educativo en la Región, son los siguientes: a) La educación básica; elevar el nivel de formación y reducir desigualdades sociales (1979); b) La educación y políticas de desarrollo para superar la pobreza (1987); c) Consensos para el crecimiento y desarrollo (1989); d) Desarrollo Educativo y un nuevo estilo de gestión (1991); e) Desarrollo Educativo y Profesionalización de la acción educativa (1993); f) Procesos educativos para la paz, la democracia y el desarrollo (1996).

Al haber crecido significativamente durante las últimas décadas la importancia social asignada a la educación, la pérdida del monopolio del Estado en educación, no logra opacar el protagonismo creciente del sector educativo y de la escuela. Por otra parte, también se asiste a una explosión de la planificación y la gestión en todo nivel. Esta nueva situación de crisis conceptual a nivel central y de multiplicación de las instancias con responsabilidades de ejecución en todos los otros niveles, hace que la tarea de la gestión global resulte muy compleja y casi inmanejable⁶⁷.

El modelo de desarrollo educativo que se impuso en América Latina durante los últimos cincuenta años (HEVIA: 1994) tuvo que ver con las necesidades de consolidación de los gobiernos nacionales y la expansión de los sistemas educativos, en función de

⁶⁷ Comenta el profesor Casassus: Coloquemos 25 años como un tiempo referencial. Si nos remontamos 25 años atrás, a inicios de los años setenta, y observamos, cómo eran los sistemas educativos de la región, (con la sola excepción de Brasil), dependientemente de la calidad unitaria o federal de los Estados, en el ámbito educativo, todos ellos presentaban un panorama similar: sistemas educativos centralizados en los cuales el Ministerio ejercía un fuerte control sobre el currículo, los textos, las escuelas, los docentes, el perfeccionamiento y parte de la formación de los maestros. En todas partes se habían instalado y funcionaban unidades de planificación que constituían el corazón del sistema educativo, el cual organizaba las acciones destinadas a la expansión del sistema. Si observamos lo que ocurre hoy, el panorama es completamente diferente: Las transformaciones educacionales producidas apuntan claramente hacia la pérdida del monopolio del estado de su propio aparato y del sistema educativo, lo que traduce en una pérdida de influencia en relación a lo que allí tiene lugar.

dichos objetivos nacionales: Desarrollo centralizado de los sistemas educativos.

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

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

En general, las estrategias descentralistas, no se circunscriben a incidir sobre un solo campo de la actividad estatal. Al ser partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones - político, administrativas y financiera – resulta atractiva como estrategia integral de fortalecimiento del desarrollo regional y local.

No obstante lo anterior, cuando los propósitos que se han buscado exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de

representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones, se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política.

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

En el dominio de la gestión administrativa (HEVIA: 1994) uno de los objetivos claves se refiere al acercar la administración del sistema a los usuarios de modo de romper con ello el relativo aislamiento de la escuela en relación con su entorno, mejorar la eficiencia y modernizar la gestión del sistema.

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

De los tres procesos de descentralización más conocidos en América Latina - la nuclearización, la regionalización y la

municipalización -, el primero de ellos es el que ha tenido más en cuenta la participación de la comunidad en el manejo de la gestión escolar.

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

Con las políticas de descentralización (MACGINN: 1989), no ha habido “repartición” del poder sino “reubicación” del mismo. La descentralización, al igual que la democracia se presenta como un desafío propedéutico. En efecto se da una delegación del poder desde arriba, pero desde abajo tiene que querer asumirse esa responsabilidad o esa función particular, se tiene que estar preparado y se tienen que dar condiciones objetivas y subjetivas para ello.

Los sistema educativos de América Latina (CARDONA: 1998), se están reformando en perspectiva de la descentralización: Argentina (1993), Bolivia (1994); Brasil (1996); Colombia (1994);

Costa Rica (1998); Chile (1990); Ecuador (1996); El Salvador (1996); Guatemala (1996); Haití (1979); Honduras (1997); México (1.993); Nicaragua (1990); Panamá (1995); Paraguay (1990); Perú (1992); Puerto Rico (1992); República Dominicana (1997); Uruguay (1998); Venezuela (1990).

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

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

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

En el caso de Brasil y Argentina la relación entre los diferentes niveles de gobierno han pasado por diferentes etapas, la mayoría de negociaciones y grandes tensiones. En Argentina, las relaciones han estado sujetas a distintos vaivenes que fueron el

resultado de pugnas políticas de diversas épocas; en el Brasil, el determinante político fue el de garantizar los derechos y la representatividad de las regiones e individuos frente a una situación evidente de grandes.

En los países con organización unitaria, el proceso ha sido dirigido desde el nivel central, el cual le ha dado, en gran medida, la forma que actualmente presenta en que por las mismas características históricas del centralismo quizás sea un poco más cauteloso en sus procesos de descentralización. Este será el caso de Colombia y Chile donde las modificaciones constitucionales y legales recientes han sido marcadamente municipalistas traduciéndose en el fortalecimiento de las localidades con mayores transferencias de recursos y responsabilidades. No obstante y de manera paralela también se viene dando un interesante debate sobre el rol del nivel intermedio (departamentos o regiones) garantizándose una adecuada articulación y visión global del ordenamiento territorial.

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

colombiano, el desenvolvimiento de la descentralización administrativa de la educación en Chile⁶⁸.

Ver Anexo 3: Rasgos Significativos de la Descentralización Educativa en Chile, en comparación con Colombia

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

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

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

En tercer lugar, porque en la inspiración de estas reformas vuelve a encontrarse la creencia que el sector educación posee la fuerza para cambiar la sociedad (BRASLAVSKY y COSSE: 1997), optimismo ya vivido con las reformas de los “60” con el auge de la Teoría del Capital Humano (CEPAL – UNESCO: 1992).

⁶⁸ Decisión que he tomado por considerar que Chile en contexto regional es el país que más ha trasegado experiencias, políticas y estrategias de descentralización administrativa de la educación, fruto de los albores democráticos de 1990.

Finalmente, porque en todo proceso de reforma, lo “innovador” reside (TEDESCO: 1998) en la forma como se priorizan, organizan e interactúan los componentes de la reforma, más que en la posibilidad de incorporar nuevos componentes al modelo que se implementa.

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

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

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

En general, las estrategias descentralistas no se circunscriben a incidir sobre un solo campo de la actividad estatal. Al ser partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones - político, administrativas y financieras – resulta atractiva como estrategia integral de fortalecimiento del desarrollo regional y local.

No obstante lo anterior ((AGHÓN: 1995) cuando los propósitos que se han buscado exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en al toma de decisiones se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política.

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

Ver Anexo 4: Rasgos significativos de las políticas y estrategias de descentralización educativa en el Contexto Internacional, Década de los Noventa.

CAPITULO 3

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, EN CONTEXTO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, PERIODO 1990 - 2002⁶⁹

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

⁶⁹Pretender lograr una revisión exhaustiva de la descentralización administrativa de la educación, como política educativa y objeto de conocimiento, ya sea, en el contexto internacional, o en el plano de la producción de conocimiento, es una tarea ardua, compleja y que demanda tiempo y recursos. En perspectiva de las grandes intencionalidades de la tesis doctoral que convoca, se hizo un paneo muy general sobre el asunto, con el fin de darle contexto y fundamentación, sencillamente son referentes, como puntos de partida, decisión tomada para imprimirle sentidos y significados a los grandes propósitos que convocan, por tanto, el lector no encontrará niveles de estudio / profundidad, que pudiesen desencadenar con rigor académico en el “análisis de políticas públicas. Sobre el tema, se cuenta con académicos españoles, quienes he tomado como referentes, tales como: Juan Alfredo Jiménez Eguizábal, Clementina García Crespo, Manuel de Puelles Benítez, Juan Casassus, Ricardo Hevia Rivas, Piedad Caballero, Carmen Helena Vergara, Mary Simpson, Francisco Cajiao, entre otros

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

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para los propósitos particulares de la tesis doctoral que convoca, la historia de la educación se constituye en el punto de partida para el análisis y prospectiva de cualquier política pública, en este caso para la descentralización administrativa de la educación, que evoluciona en contextos, coyunturas, escenarios, actores y ejecutorias de, Estado, los gobiernos y la sociedad civil, de acuerdo con los diferentes momentos e hitos que marcan el desarrollo de la humanidad. Es también un asunto de la investigación histórica de la educación⁷⁰.

⁷⁰ Ilustres profesores historiadores en educación, de la Universidad de Salamanca, así lo han mostrado, a través de sus investigaciones: Leoncio Vega Gil, Agustín Escolano Benito, José María Hernández Díaz, Águeda Rodríguez Cruz, Diego Sevilla Merino; también profesores y académicos a nivel de América Latina y el Caribe y Colombia: Juan Carlos Tedesco y Gregorio Weinberg; en Colombia, Olga Lucía Zuluaga, Queipo Timaná, Vladimir Zapata, profesores del Doctorado en Educación, entre otros

Una condición de partida es comprender el presente y reconocer en él un pasado que adquiere sentido a partir de lo que ocurre hoy y que, al mismo tiempo, ha dejado su impronta en lo que la descentralización nos lega como herencia y como proyecto.

3.1.1 La Descentralización en Colombia, legado de la Constitución de 1886

El centralismo en Colombia fue impuesto por la Regeneración⁷¹ mediante la fuerza de las armas, para garantizar la existencia de un Estado Nacional apuntalado en el ejército y la Iglesia Católica, instituciones rígidamente centralizadas durante aquella época histórica. Con esta victoria perdió la provincia, dado que Colombia era un sistema político federalista, y perdió la democracia, en el sentido de la incapacidad histórica por encontrar una vía concertada y democrática para ordenar y distribuir el poder en el conjunto del territorio colombiano.

La Constitución de 1886⁷² definió a Colombia como un Estado centralizado políticamente y descentralizado

⁷¹ Cambio de perspectiva en la búsqueda de una relativa estabilidad lograda por el Presidente Rafael Núñez cuando se promulgó la Constitución de 1886. Se extiende entonces la Regeneración Conservadora hasta 1930, con cambios económicos, como resultado de la inserción de Colombia en el mercado mundial pero que tuvo como eje una economía de monocultivo exportador.

⁷² La Constitución Política de la República de Colombia, expedida en 1886 por un Consejo Nacional de Delegatarios previa aprobación de sus “bases” por los concejos, ha sido objeto de cinco grandes reformas: las de 1910, 1936, 1945, 1957 (plebiscito), 1968, 1986. Las dos últimas Reformas empezaron afinar los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal en el contexto de la modernización del Estado Colombiano. Otros “actos legislativos” de menor

administrativamente. Ello se tradujo en una relación vertical de poder, en la que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior, así, el Presidente era en última instancia, responsable de los actos de gobierno.

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

La descentralización en Colombia ha sido un proceso iniciado a finales del siglo XIX, redefiniéndose en el año 1960⁷³, con significativos desarrollos en 1968⁷⁴, a través de la Reforma Constitucional, cobra mayor fuerza durante la década de los años 80 y se concreta explícitamente en la Constitución de 1991.

entidad cuantitativa o cualitativa, fueron los promulgados en 1905, 1914, 1921, 1931, 1938, 1947, 1952, 1959, 1960, 1975 y 1977. Una controvertida revisión constitucional efectuada en 1979 y que contenía nuevas reglamentaciones para el funcionamiento del Congreso, de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, al comprobarse irregularidades de procedimiento en su formación.

⁷³ El período de nacionalización se caracterizó por la centralización y concentración de funciones administrativas que en su momento buscaron la racionalización económica y de equidad en el pago de los docentes; en esos años (Sarmiento y Vargas:1997:119), su remuneración dependía, no de sus calificaciones y de su trabajo, sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal”, cada uno de los cuales presentaba distintas fallas que conducía a situaciones de inequidad e inestabilidad. El proceso de nacionalización de la educación se inicia con la Ley 111 de 1960: La Nación e hace responsable por el financiamiento de los docentes de la educación primaria, garantizando el pago con el presupuesto nacional.

⁷⁴ Año en el que se empieza a agitar la tensión “centro – periferia”, Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo.

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

El país experimentó una serie de cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados de siglo que culminó en cierta forma en 1957 con la conformación del Frente Nacional⁷⁵.

3.1.2 La Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia, Período 1968 - 1990⁷⁶

Hablar sobre una “política educativa nacional”, dentro de un contexto retrospectivo histórico ha significado indagar sobre la esencialidad del sistema educativo en este período, es decir, de los diferentes momentos que han enmarcado su curso, descubrir allí las finalidades del Estado y de los Gobiernos en estos momentos y, desde esa perspectiva, fundar ciertas contribuciones al esfuerzo

⁷⁵ Período 1958, con el Gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo (Liberal), hasta 1974, al culminar el gobierno del presidente Pastrana (Conservador), 16 años de alternación del poder.

⁷⁶ El año 1968, se toma como punto de partida dado que la Reforma Constitucional de 1968, se constituye en una Revolución de la Administración Pública del País; el período 1968 – 1990, porque se producen movimientos significativos de descentralización política y fiscal, que de alguna manera, contribuyeron a perfilar los horizontes de la políticas de descentralización educativa.

metodológico necesario en la creación de posibilidades, como vías para llegar al conocimiento y a la reflexión del tema que convoca.

La pregunta por: ¿Cuáles son los antecedentes históricos de esta política educativa, al horizonte del año 1989?, permite enfrentarse a la siguiente hipótesis: A partir de 1968, bajo los principios de centralización política y descentralización administrativa característicos de la Constitución de 1886 se agita con mayor intensidad en el país el debate: Centro-Periferia”, desde allí, tres momentos caracterizan y definen la historia de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, a través de Reformas Educativas⁷⁷:

Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa (1968)⁷⁸. Reforma Desconcentradora (1974) y Descentralización Política, económica y administrativa en Colombia (1982). Véase a grandes trazos:

⁷⁷ Las reformas educativas son expresiones de modernización del Estado, la sociedad, el mercado, que generalmente hacen parte de los planes de gobierno y/ o los planes nacionales de desarrollo. Al respecto, se puede ampliar el tema consultando a: Rosa María Torres (2000) en: “Reformas Educativas Docentes y Organizaciones Docentes en América latina y el Caribe, CAB, Ed. Magisterio Nacional, Bogotá; Braslavsky (1996), “Formación Docente”, en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 19. Se recomienda abordar al Profesor Doctor José María Hernández Díaz, Catedrático del Departamento e Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Salamanca – España, artículo: “Influencias Europeas en las propuestas educativas de la primera internacional en España

⁷⁸ Se toma como punto de partida la Reforma Constitucional de 1968, porque constituye una Revolución en la Administración Pública del País, y decisiones más contundentes sobre políticas de descentralización educativa.

3.1.2.1 Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa: 1968.

Correspondió el liderato, en los dos últimos años de su gobierno (1968 - 1973) al Presidente Carlos Lleras Restrepo, Liberal, como exigencia del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social⁷⁹; asunto continuado por el Presidente Misael Pastrana Borrero, Conservador a través del Plan Nacional de Desarrollo: “Las Cuatro Estrategias, 1970 - 1974”. Ambos Presidentes gobernaron por el sistema del Frente Nacional⁸⁰.

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

A pesar de que a la Reforma Constitucional de 1968 (SARMIENTO Y VARGAS: 1997) se le conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se

⁷⁹ Anclado a éste se encuentra el Plan Quinquenal de Desarrollo Educacional (1970), que ordenó la descentralización de operaciones educativas desarrollo de los planes regionales y sectoriales homogéneos, descentralización administrativa.

⁸⁰ El Frente Nacional fue el sistema político acordado por los partidos colombianos para alternarse el poder durante dieciséis años, para lograr la paz, dada la violencia generada por la hegemonía conservadora.

trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial, cuyo uso era decidido totalmente por el Gobierno Nacional:

La Reforma Constitucional de 1968 también creó el Situado Fiscal, mecanismo a través del actual se transfieren recursos a los departamentos, en función de los ingresos ordinarios de la nación, con el objeto de financiar actividades en las áreas de salud y educación. Por añadidura la ley 33 de 1968, estableció la “cesión a los municipios”, monto transferido a esas entidades en función del impuesto sobre las ventas.

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

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

Superintendencia y Establecimientos Públicos, como también la organización y funcionamiento de los Organismos Descentralizados.

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

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

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

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

Una de las leyes que deberán estudiarse prontamente es la que dé desarrollo a las reformas introducidas al Art. 182 de la Carta. Los departamentos que tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, deben ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen. Es importante que, servicio por servicio, se determine bien lo que corresponde hacer al Estado central y lo que será de la competencia de departamentos y municipios, lo cual constituye base indispensable para la determinación de la cuantía del situado fiscal de que habla el mismo Art.182 de la Constitución. Pero para ello resulta necesario, igualmente, dictar las providencias previstas en el Numeral 2º. del Art. 187 sobre la elaboración de planes y programas regionales, la cual debe hacerse “bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales”.

Y si por descentralización se entiende la desconcentración, o delegación o transferencia de las funciones del presidente de la República, ella está consagrada desde 1945, por el Art. 35 del Acto Legislativo No .1 de ese año, que corresponde al 135 de la Carta vigente. Si, finalmente, se piensa en la descentralización funcional,

ésta existe, y se manifiesta a través de la actividad de las entidades descentralizadas, que son los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado, y las sociedades de economía mixta, previstas en el Art. 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. No hay pues, novedad alguna en el Estado con “descentralización...”, se respondió el presidente Lleras Restrepo.

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

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

Tal fue el caso de la administración de la educación, que en perspectiva de la modernización del Estado, se estructuró por niveles: Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y los Establecimientos Públicos Descentralizados; Departamental,

mediante las Secretarías de Educación Departamental y los Fondos Educativos Regionales, FER; y Municipal, a través de estructuras locales, lideradas por la supervisión departamental de educación o las inspecciones locales de educación. Esta estructuración de la administración educativa, fue un requisito para avanzar hacia la descentralización como estrategia política y técnica que lograra incentivar la discusión nacional de la época, sobre la tensión “centro-periferia”.

La mirada hacia los Departamentos y los Municipios, como entes regionales y locales que podrían gozar de autonomía para administrar sus propios asuntos, en términos de la Ley y la Constitución va cobrando fuerza, porque las estructuras de la administración educativa a través de las Secretarías de Educación y los Fondos Educativos Regionales, FER, le logran imprimir un nuevo sello a la descentralización, como aspiración de hacer viable el Estado Social de Derecho.

Con respecto a la creación de los Fondos Educativos Regionales, FER, cabe recordar: A pesar (SARMIENTO Y VARGAS: 2000) de que se les conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial cuyo uso era decidido totalmente por el Gobierno Nacional.

Cobran fuerza los FER por las funciones de direccionamiento de la política educativa nacional en la región, y la

veeduría de la administración financiera, mediante la presencia de un Delegado Permanente del Ministerio de Educación Nacional. Desde luego la institucionalización de los FER empezó a competir con las Secretarías de Educación Departamentales hasta confundirse en la naturaleza, propósitos y funciones de ambas.

Con la creación de los Establecimientos Públicos Descentralizados del Sector Educativo que corresponden a la figura de Administración Institucional Descentralizada del Estado, la descentralización administrativa no se quedó en una fórmula vacía sino que logró traducir el querer de poner en práctica un ideal de autonomía de las entidades que llevan a cabo el mandato constitucional con el fin de lograr el interés general.

La figura “Administración Institucional Descentralizada” (PENAGOS: 1996), entendida como el conjunto de organizaciones que tienen personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, cobra fuerza en el nuevo pensamiento de la Administración Pública. En esta figura del Derecho Administrativo, la educación, el deporte, la cultura, la ciencia, la tecnología y la formación para el trabajo, ya empiezan a ser una preocupación integradora del gobierno y, como tal, dota con sentido a las herramientas jurídicas de los Establecimientos Públicos Descentralizados del Sector Educativo Colombiano que ya habían sido creados por la Ley.

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

La “mapificación” ya era un asunto ordenado por el Estado cuando de manera expresa el Ministerio de Educación Nacional, dijo:

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

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

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

Se institucionaliza entonces la primera modalidad de Descentralización Administrativa de la Educación en Colombia: La mapificación que más adelante, como se dijo anteriormente se convertirá en Nuclearización Educativa⁸¹

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

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación, DNP⁸², menciona tres asuntos, que es importante recuperar, dada la influencia que para el país significó el concepto de planeación educativa integral⁸³.

⁸¹ Antecedentes en el país, a partir de 1959, cuando se inicia el programa de Núcleos e Internados Rurales, para ofrecer asistencia integral a zonas campesinas que habían sido afectadas por la violencia. En 1970, también se inicia el Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural para promover mediante la integración y coordinación de los servicios la participación organizada y creciente de la comunidad.

⁸² Organismo estatal colombiano que tiene a cargo la formulación, el control y la evaluación de la función pública, los planes nacionales de desarrollo económico y social de los gobiernos.

⁸³ Las recomendaciones elaboradas por grupos de trabajo y Misiones de Estudio, quienes aconsejaron la creación de un servicio de asesoría al Ministerio

Se deduce que dichos asuntos que se recuperan de la historia de la Planeación educativa en Colombia dieron origen a la “aceleración del desarrollo”, en donde se revisa a fondo el sistema educativo y aparece claramente la necesidad de darle un tratamiento estructural a largo plazo, que no solamente tenga en cuenta su finalidad dentro del marco socio-cultural, económico y político sino que dándole coherencia asegure el máximo rendimiento interno y pueda por tanto asegurar mayor productividad del sistema. Estrategia necesaria porque possibilitaba dar tratamiento a los desequilibrios del sistema educativo en su momento⁸⁴.

en materia de programación y política educacional, adaptada a la necesidades del país, en donde se pudieran prever las perspectivas de una reforma profunda de la educación colombiana. El surgimiento de la idea de planeación integral y la creación de un oficina permanente dentro de la estructura del Ministerio de Educación para llevar a término la elaboración del Primer Plan Quinquenal con la colaboración de un equipo polivalente de expertos nacionales y extranjeros de diversos organismos. La etapa de “ampliación de contenido” en la que se incorpora la idea de los recursos humanos como esquema referencial del sistema educativo y se integra al Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960 - 1970.

⁸⁴ Desequilibrio en la formación de recursos humanos, resultado de la diferencia entre la producción de personal calificado y las necesidades de desarrollo nacional y regional; desequilibrio entre el contenido de la educación y las necesidades del hombre, resultante de la insuficiencia cualitativa y las exigencias reales del medio ambiente. Desequilibrio entre las necesidades educativas y recursos financiero disponibles, resultante de a confrontación de las magnitudes y comportamientos del presupuesto sectorial. Desequilibrio regional en el desarrollo científico y tecnológico, por las enormes diferencias que existen entre las regiones privilegiadas y las periféricas en relativa capacidad decisoria y de incorporación al proceso de innovaciones y de cambio social.

Para contrarrestar dichos desequilibrios, el Estado promovió políticas tendientes a la integración del sistema, a la adopción de instrumentos que permitieron poner en ejecutoria las misiones de los Establecimientos Públicos Descentralizados, creados por la Ley, así mismo, avanzar con fuerza a la reforma de la administración educativa a través del Instituto Colombiano de Administración Escolar, INCAES, y de los Fondos Educativos Regionales, FER, sumados a los asomos de la Nuclearización Escolar, modalidad alternativa de la administración educativa que se consideraba necesaria para acentuar en cierta forma, un programa de ampliación de la escolaridad, y poder hacer viable la consecución de ciclos completos de educación básica para determinada localidad evitando la proliferación de escuelas de lo. y 2°. Grados.

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

Paradójicamente a las manifestaciones descentralizadoras del Estado, la educación primaria y secundaria que venían prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y las Comisarías, se nacionaliza la

educación secundaria como un servicio público a cargo de la Nación (Ley 43 del 11 de diciembre de 1975).

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

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

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

3.1.2.2 Reforma Educativa Desconcentradora: 1974

Su contexto más amplio está determinado por las ejecutorias de los Gobiernos de la época: Presidente Alfonso López Michelsen, Liberal; Plan de Desarrollo denominado, Plan Nacional de Desarrollo “Para cerrar la Brecha”, 1974 - 1978; Presidente Julio César Turbay Ayala, Liberal, Plan de Desarrollo denominado: “Plan de Integración Nacional, 1979 - 1982.

Durante la década del 70, y en la primera mitad de los años 80 (SANTANA: 1993) se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en factor de desestabilización institucional.

Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales, que además de devolver a las administraciones municipales competencias y recursos, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana⁸⁵.

La descentralización, se convirtió en un instrumento de apertura política. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios

⁸⁵ La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

públicos, vías, educación y medio ambiente⁸⁶. Los Gobiernos, en cada uno de sus períodos de mandato presidencial, se preocuparon por animar el espíritu descentralizador, a través de planes nacionales de desarrollo; véase al respecto:

Cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado; reducción de la brecha entre el campo y la ciudad; la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres; la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación”. Estas fueron las expresiones que hicieron escuela en la campaña presidencial del Partido Liberal Colombiano, en mayo de 1974, que luego se lasmaron en las páginas de Presentación del Plan Nacional de Desarrollo: Para Cerrar la Brecha, del presidente López Michelsen. Los campos agrario, industrial, fomento de las exportaciones, y el de desarrollo regional, fueron en detalle los más privilegiados por las políticas del gobierno. La política de desarrollo regional urbano tuvo como propósito iniciar la integración de la periferia del país al sector moderno de la economía.

Por eso se habló de un desarrollo regional equilibrado, apoyado en las políticas de desarrollo rural y descentralización.

⁸⁶ La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes, según en censo nacional de 1973), generalmente situadas en la periferia del país.

Una política regional y urbana es la armonización e integración territorial de políticas sectoriales, dirigida a lograr una distribución social más equitativa de los beneficios del desarrollo, y el aumento de la eficacia global de la economía.

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

Del crecimiento poblacional total del país, Bogotá absorbe en la actualidad más de una cuarta parte y las cuatro ciudades mayores la mitad de dicho crecimiento. Se infieren los problemas relacionados con las distintas regiones del país, las relaciones entre las ciudades y la parte rural y los problemas internos urbanos, trayendo como consecuencia la necesidad de construir un marco general de acción, que básicamente fue la descentralización a ciudades pequeñas intermedias, política urbana para ciudades grandes e intermedias y políticas para las ciudades pequeñas. Se recuperan las figuras de las áreas metropolitanas⁸⁷, las asociaciones de municipios⁸⁸ y las juntas administradoras

⁸⁷ Existencia de un grupo de municipios dentro de un mismo departamento, de los cuales por lo menos uno ejerza atracción sobre los otros. El municipio núcleo debe tener como mínimo una población de alrededor 250000 habitantes.

⁸⁸ Para grupos de municipios pequeños. En estos casos no hay preponderancia de un municipio, ni existen relaciones económicas y sociales tan fuertes, pero sí necesitan complementarse para suplir en conjunto las carencias que individualmente están imposibilitadas para resolver.

locales⁸⁹, como instrumentos jurídicos de la descentralización que estaban expresas en la Constitución Nacional, pero que no habían tenido desarrollos concretos.

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

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

⁸⁹ El Art.196 de la Constitución Nacional atribuyó a los concejos municipales la facultad de “Crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los trámites que determine la Ley”.

Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

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

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

La desconcentración administrativa (PENAGOS: 1996) como sistema de organización, mediante el cual se pretende descongestionar el poder central en los Estados Unitarios es una manera de conservar la facultad de decisión y de mando pero en forma indirecta, radicando el ejercicio de la competencia en órganos dependientes del poder central.

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

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

WISNER DURÁN (1979), al respecto dijo:

El alcanzar el objetivo de la descentralización y la autonomía regional, también complementará otro propósito, este ya de carácter nacional, cual es la

redistribución a nivel territorial de los costos y los beneficios del desarrollo. La descentralización económica y la autonomía regional, fueron sus horizontes, dada la aspiración de las distintas regiones por lograr una mayor autonomía, y de otra, la creciente incapacidad de la Nación para continuar absorbiendo responsabilidades sobre gastos y delegando fuentes y transfiriendo recursos.

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

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

El espíritu de la política nacional en materia de descentralización, era alcanzar la autonomía regional, como posibilitadora de apoyo a la provincia colombiana, y a sus actuales y futuros polos de desarrollo, para que en esas regiones existieran

conducciones permanentes que retuvieran en ellas la iniciativa local, los recursos propios y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para auto dirigir con independencia su propio desarrollo.

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

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

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

Dado que el Plan de Integración Nacional, PIN, consideró la educación como un bien social, ante todo, y como un factor decisivo del desarrollo económico, la visión integradora de lo

económico y lo social afianzó la descentralización como una opción, para lograr el desarrollo nacional y regional.

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

En perspectiva de seguir avanzando en la selección de estrategias para la administración descentralizada del sistema educativo, en 1977 se inicia en el Departamento de Antioquia el Programa Mapa Educativo; en 1978, se crearon los Distritos Educativos del País con el objeto de desconcentrar la gestión administrativa de la educación al interior de dichas entidades territoriales.

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

En 1982, se adopta mediante Decreto No. 181 el “mapa educativo” como sistema de planificación y administración de la educación en Colombia. Queda claro entonces el esfuerzo del Estado por la búsqueda de estrategias para administrar en forma descentralizada la educación⁹⁰.

3.1.2.3 Descentralización Política, Económica y Administrativa: 1982

Corresponde liderar este momento a los Gobiernos de: Presidente Belisario Betancur Cuartas, Conservador, que llega a la Presidencia por un Movimiento Nacional, su Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad”, 1982 - 1986; Presidente Virgilio Barco Vargas, Liberal, su Plan de Desarrollo: “Plan de Economía Social”, 1987 - 1990.

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

⁹⁰ Iniciadas en 1940 con la “mapificación”, continuadas en 1959 con la creación del programa de Núcleos e Internados Rurales, en 1960 con la asesoría del Convenio Colombo – Alemán para la elaboración del Atlas Escolar, en 1968, con la Reforma Constitucional del Presidente Lleras Restrepo, en 1970 con el Programa de concentraciones de Desarrollo Rural, en 1976, con la descentralización de los planteles nacionales, la reestructuración del sistema educativo y la reorganización del Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno de Betancur⁹¹. irrumpe en medio de la crisis como una alternativa de cambio social y de apertura democrática, comprendiendo la necesidad de salirse de la fórmula bipartidista, y de ejercer un gobierno en nombre de un movimiento nacional pluralista, en el cual se integraban conservadores, anapistas, democristianos y liberales independientes, pero ante todo, se avizoraban vientos de reforma de la Constitución Política en nuestro país

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

La evaluación de estos factores llevó a Betancur a proponer nuevas formas de organización de la vida política civilizada, entre las cuales se destaca su proyecto de tercer partido⁹², la modernización y ampliación de la democracia de participación, las

⁹¹ En esa medida Betancur representa una expresión auténtica de la génesis de la sociedad política del Siglo XX: Sin embargo, es el Gobierno de Betancur un Gobierno netamente conservador con participación liberal, caracterizado por un alto grado de reformismo y orientado por dos estrategias centrales: El populismo como estrategia de acción política que ha tenido aplicación en América Latina en los países en donde se quiere salir del estancamiento social y económico sin llegar a la utopía socialista; y una tendencia modernizante fundamentada en la idea de que no es posible la modernidad sin desarrollarse.

⁹² Movimiento Nacional denominado “la Tercera Fuerza”, para llegar al poder, que trató de contraponerse al simple maniqueísmo de liberales y conservadores, con el fin de introducir una reforma política sobre la base de la reforma del sistema de los partidos, que lograra transformar la composición política del gobierno.

reformas político - institucionales y económica y la descentralización política.

El período de Betancur se sitúa en el marco de la crisis del país y de los países capitalistas desarrollados que tenían sus primeros síntomas al iniciarse la década de los 70, agravada por la crisis petrolera⁹³. En tal sentido, el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad (1982 - 1986) constituye la iniciativa central del gobierno con tres propósitos fundamentales: reactivar la economía, consolidar el desarrollo económico y obtener el ordenamiento del cambio social.

En el año de 1983 se expidió el Decreto 232 y se promulgó la Ley 14; con el primero se transformó el impuesto a las ventas en el impuesto al valor agregado, y con la segunda norma, se buscó fortalecer las finanzas departamentales y municipales⁹⁴. Con la Ley 14 de 1983 se quería corregir la “pereza fiscal” de las entidades territoriales, acostumbradas a recibir todos los recursos desde el centro, sin cobrar los impuestos locales. Así el Gobierno Nacional podría compartir la financiación de las políticas públicas con

⁹³ Es el momento en el cual aparecen en escena las ideas de la Escuela de Chicago que, en lo fundamental, combaten la intervención del Estado y proclaman la bondad de los modelos liberales del siglo pasado, que se creían definitivamente superados.

⁹⁴ Asunto provocado por el creciente malestar e insatisfacción en los municipios y las regiones por la poca autonomía y por las deficiencias en las políticas públicas. En la misma Ley referida, se modificaron los impuestos sobre el consumo de licores y cigarrillos, la cesión del impuesto de timbre nacional de vehículos, a los departamentos y el impuesto predial.

Departamentos y Municipios y disminuir la presión sobre el presupuesto nacional⁹⁵.

El despegue de la descentralización en este período tuvo un soporte destacado en el estudio de reestructuración de las finanzas intergubernamentales plasmado en el Informe de la Misión Bird-Weisner⁹⁶.

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

En este período también se expidió la Ley 76 de 1985⁹⁷ con el fin de fortalecer la planeación territorial y la participación regional, en la elaboración del plan nacional de desarrollo y en la programación del presupuesto de las entidades del orden nacional. Lo que más generó expectativas en este período (DUQUE G, 1997)

⁹⁵ La Ley estimuló considerables incrementos en los ingresos tributarios de las entidades territoriales durante los primeros años de su vigencia (González, 1993)

⁹⁶ Esta misión se constituyó en el marco de referencia macroeconómico para las reformas descentralizadoras y sus conclusiones fueron el eje alrededor del cual giraron en gran parte las primeras medidas de reorganización estatal de las regiones y localidades.

⁹⁷ Por medio de la cual se crearon las Regiones de Planificación y los Consejos Regionales e Planificación económica y social – CORPES -

fue la elección popular de los alcaldes (Acto Legislativo No. 01 de 1986, por su ostensible impacto en la organización del sistema político tradicional.

Dicho mecanismo promocionó la participación política de la ciudadanía en los campos administrativo y fiscal mediante la creación de las Juntas Administradoras Locales en cabeza de comunas y corregimientos, como subdivisiones de los municipios y ligas de usuarios de servicios para participar en las juntas. Todo el proceso descentralista de esta etapa se articuló a los propósitos políticos de la “apertura democrática” promovida por el Gobierno del Presidente Belisario Betancur Cuartas (1983 - 1986).

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

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

Garantizar, en primer lugar, la equidad en el acceso a las opciones educativas y la permanencia de los individuos en el sistema hasta alcanzar niveles que permitan su desarrollo integral; mejorar la calidad de la educación, mediante acciones orientadas a elevar la formación de los docentes; y la afirmación de la identidad cultural nacional y la asimilación de valores que contribuyan a la consolidación de la democracia, constituyen los Objetivos de la plataforma de Gobierno en relación con la educación.

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

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

En los últimos lustros el país ha realizado notables esfuerzos en la financiación de la educación y en la organización de nuevas instituciones. Sin embargo existen profundas fallas. En primer lugar, es virtualmente nula la integración de las acciones del sector educativo, caracterizado como ningún otro Ministerio por la pluralidad de institutos descentralizados del orden nacional. De otra parte no hay una estructura que permita un adecuado balance

entre la unidad de las políticas, a nivel central, y la flexibilidad de adaptaciones, a nivel regional. Los sistemas de recaudo y transferencia de fondos carecen de razones de equidad, en algunos casos, y de eficiencia y oportunidad en la mayoría.

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

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

Construcciones Escolares, ICCE, y como tal, el Sistema Nacional, se subdividiría en Servicios Seccionales de Educación.

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

Otros acontecimientos durante del Gobierno del Presidente Betancur, necesarios de recuperar, dados los alcances que tuvieron para fortalecer y avanzar en la modernización, y por consiguiente mirar la influencia de estos asuntos en los procesos de descentralización fiscal, política y administrativa del país, son entre otros: a) Fortalecimientos de los Fiscos Municipales (Ley 14 de 1983), Incremento progresivo de la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas con el fin de fortalecer el progreso municipal (Ley 12 de 1986) Reforma Constitucional de 1986 (Acto Legislativo Nro. 01 de 1986) sobre Descentralización Política.

Desde 1986, la descentralización se focalizó en el municipio colombiano. A partir de este momento, a éste, se le asignaron una serie de funciones y de recursos antes manejados por la Nación, mediante la Ley 12 de 1986 que modificó la sesión del impuesto al valor agregado, IVA, y la Ley 11 de 1986, por medio de la cual se transfirió los servicios públicos domiciliarios (agua, luz,

alcantarillado, aseo, energía), servicios sociales (salud y educación), regulación urbana e infraestructura local (plazas de mercado y ferias, entre otros).

De todas maneras (RESTREPO: 1994) los costos estimados para asumir las funciones descentralizadas eran mayores que las transferencias recibidas, quedando planteada a la necesidad de que en el mediano plazo se aumentaran la transferencias y/o se diera otra forma tributaria territorial.

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

La elección popular de alcaldes como idea y como asunto político no era nueva en Colombia. Había sido una constante las declaraciones y pronunciamientos de los partidos. Sin embargo, hasta la fecha de aprobación del Acto Legislativo 01 de 1986 fue una realidad para el país. "Una idea de casi un siglo que solo ahora se materializa", dice Jaime Castro, Ministro de Gobierno del Presidente Betancur. Los antecedentes institucionales en el país (CASTRO: 1988), son numerosos y muy antiguos. La Constitución de Tunja consagró la elección de alcaldes "por los vecinos de cada lugar" y que la Carta fundamental de Antioquia de 1815 prescribió esa elección por vía indirecta a través de los Cabildos.

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

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

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

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

Correspondió luego el Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas, Liberal, período 1987 - 1990:

El aspecto más característico de la vida política nacional en este momento (PATIÑO y PEÑALOZA: 1995) es una crisis que cada vez se desborda en proporciones imprevistas. Tanto el gobierno y los gremios, como la iglesia, la prensa, la izquierda, la derecha, la guerrilla y los militares, coinciden en señalar que el signo distintivo del momento histórico actual es la crisis nacional.

En este sentido es válida la afirmación de GRACIARENA (1988): “en la crisis de una forma de Estado, lo que cambia es la figura de éste, manteniéndose como invariante la relación fundamental de dominación.

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

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

Al respecto dijo el Presidente Barco Vargas:

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

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

Emerge entonces, con fuerza el esquema “Gobierno-Partidos de Oposición”: El Partido Conservador Colombiano frente al Gobierno Liberal del Presidente Barco, introduce una nueva manera más abierta, más tolerante, y más democrática de participar

en la toma de decisiones públicas, revitaliza las instituciones democráticas, hace que el Gobierno se vuelva más diligente en el cumplimiento de sus compromisos, desestimula la corrupción y la ineficiencia, hace que el control popular de la gestión gubernamental adquiera un nuevo significado, constituye a la modernización de los partidos políticos y fortalece el poder legislativo.

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

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

Había transcurrido ya una década, desde la Reforma Constitucional de 1968 del Presidente Lleras Restrepo, para volver a pensar en la necesidad de reformar de nuevo la Administración Pública Colombiana, aunque las normas de descentralización

expedidas a partir de 1983 tuvieron repercusiones trascendentales en la transformación del aparato del Estado y en la orientación de su acción.

En tal sentido, las políticas de modernización del aparato estatal (MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL: 1980) han influido grandemente en las nuevas condiciones de desenvolvimiento de la administración educativa, por tanto, es bien importante relacionarlas:

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

En consecuencia, la política de modernización de la Administración Pública encuentra campo propicio para fortalecer

la descentralización administrativa de la educación, como por ejemplo, la delegación a los municipios de la construcción, dotación y mantenimiento de los centros docentes de básica primaria, básica secundaria y media vocacional, de las casas de la cultura, instalaciones deportivas e instalaciones recreativas (asuntos que eran competencia del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE; la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional y desconcentración de muchas de las funciones relacionadas con trámites de naturaleza centralizada y burocrática que ocupaban gran parte de la capacidad operativa del Ministerio y que debían transferir a las entidades territoriales⁹⁸.

Tal reestructuración (SARMIENTO Y VARGAS: 1997) no se puso realmente en marcha antes de la reforma constitucional, es decir, el Ministerio de Educación Nacional continuó con su planta operativa y la estructura que tenía diez años antes.

Sin embargo esta reforma dio el impulso necesario para que dicho Ministerio abandonara el manejo directo de los colegios nacionales, función que fue trasladada a los Departamentos, como por ejemplo, la descentralización de la administración del personal docente y administrativo que estaban bajo en control y manejo del Ministerio a cargo de los Alcaldes Municipales;

⁹⁸ Ley 24 de 1988, asignó a los alcaldes la función de administrar el personal docente y administrativo a a cargo de la Nación

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

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

En ese sentido, la creación del Fondo permitió contar con el instrumento para aclarar las obligaciones pendientes entre la Nación, los Departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes. Esta norma fue expedida en un momento en el que el país ya había hincado el proceso de descentralización hacia el municipio; sin embargo se ubica dentro de la etapa de nacionalización por ser eminentemente centralista y por el hecho

de que su motivación obedeció a la regla que orientó el resto de las normas de este período: la racionalidad económica y la equidad en el pago de docentes.

En este período (Metodología OCDE) se centralizaron las decisiones sobre cuatro aspectos: organización de la instrucción en el Ministerio; gestión de personal mediante el situado fiscal; el Estatuto Docente y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; los recursos, pues quien determinaba y asignaba el presupuesto era la Nación; y la planificación, que se llevaba a cabo desde el nivel nacional y las estructuras dependían de este mismo.

En palabras del Ministerio de Educación de Colombia, esto es lo que constituye otro punto crucial del proceso de descentralización administrativa de la educación colombiana, que habrá de conducir al sistema hacia formas mucho más complejas. Entre 1986 y 1990 (SARMIENTO Y VARGAS: 1997) la descentralización tenía como motivación el mejoramiento de la eficacia administrativa y la eficiencia económica.

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

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

Véase Anexo 5: Rasgos significativos de las reformas de descentralización administrativa de la Educación en Colombia, en Contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, Período 1968 – 1990

3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: 1990 - 1994, Presidente Cesar Gaviria Trujillo

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

Como ya se había comentado en el Capítulo 2 de la presente Tesis Doctoral, algunas reflexiones producidas por investigadores reformadores, acerca de determinados aspectos de las dinámicas establecidas, para atender los desafíos educativos, ponen de manifiesto que la década de los 90, se caracterizó, en alto grado por oleajes de: reformas educativas y transformaciones educativas latinoamericanas, con fuertes tensiones acerca de la función de la educación, el consenso social y la eficiencia, la ejecución, dinamización e instrumentación, las tensiones derivadas

de la conexión con diferentes contextos de referencia, los tiempos políticos, profesionales y burocráticos, el cumplimiento de las normas y la acción, y finalmente, la necesidad, disponibilidad y la utilización de competencias y conocimientos, complementadas con la búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal.

Los sistemas educativos de la región (BRASLAVSKY / COSSE: 2006), nunca estuvieron estáticos. Después de la ola de reformas educativas, en articulación con los Programas de la Alianza para el Progreso, en la década de los 60, tuvieron lugar diversos procesos de transformación, desarrollados como resultado de ciertas políticas orientadas a modificar algunos aspectos de su funcionamiento. Por otra parte, y al mismo tiempo se produjeron también ciertos procesos de transformación como resultado de la acción de los actores de la cotidianidad educativa – directores, padres, alumnos, docentes de numerosas instituciones -, que no siempre estuvieron explícita y claramente articulados a los primeros.

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

Las acciones guerrilleras del Movimiento M-19 en Bogotá, durante la década de 1980, así como los atentados terroristas de los carteles de la droga en los principales centros urbanos, contribuyeron al descontento generalizado respecto de las acciones del Gobierno y de un Estado, que ya era sumamente débil en las zonas rurales. Hechos, como la creación del partido izquierdista Unión Patriótica en 1985, la legalización del Movimiento Alianza Democrática, M-19, a finales de la década, la prohibición de la extradición de ciudadanos colombianos, contemplada en la Constitución, sólo sirvieron para reducir los episodios violentos, de manera transitoria.

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

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

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

La Asamblea Constituyente, estuvo dominada por el pluralismo político, en parte como expresión de la crisis institucional del momento. Los dos principales partidos políticos colombianos (Liberal / Conservador) alcanzaron tan sólo el 40% de los votos, a la vez que hubo una fuerte presencia del Movimiento M19 (grupo ex - guerrillero que obtuvo un 26% de los votos), el Movimiento de Salvación Nacional, y los representantes regionales e independientes.

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

La concepción del nuevo ordenamiento político y administrativo, se debatió entre las concepciones de federalismo y

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

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

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

En el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó, una recomposición de funciones a nivel central, recayendo las mayores responsabilidades sobre el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación⁹⁹.

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

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

La Constitución de 1991 (CABALLERO PRIETO: 1998) concreta y cohesiona el alcance del proceso normativo, de manera expresa e inequívoca, al establecer en su artículo 356, que no se

⁹⁹ La Ley 199 de 1995 delega en el Ministerio del Interior la responsabilidad de formular y adoptar al políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y en desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Por su parte el Departamento Nacional de Planeación es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización.

podrán descentralizar responsabilidades, sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

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

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

En dicho contexto general emerge el Plan Nacional de Desarrollo 1990 - 1994, la Revolución Pacífica del Presidente Gaviria, que incluyó profundas transformaciones institucionales, propugnando por la autonomía de los individuos y el sector

privado, para estar a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico.

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

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

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gaviria se presenta al país en un período de grandes cambios: las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político, la nueva Constitución de 1991, y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía, constituyen

los grandes asuntos de desarrollo institucional del país, que no son ajenos a la educación.

En estos asuntos emerge el esfuerzo de la Asamblea Constituyente¹⁰⁰, el más ambicioso, tanto por la importancia del proceso político como por la magnitud de las reformas adoptadas en todos los frentes. La Carta Política de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado Colombiano.

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

¹⁰⁰ En Colombia se cuenta con los siguientes antecedentes de la Asamblea Constituyente: La Primera Asamblea constitucional en nuestro discurrir histórico data de 1827, cuando en virtud de la Ley 7 de agosto de ese año, el Congreso decidió reformar la Constitución de 1821, con la cual había nacido la República de Colombia; la Segunda Asamblea Constituyente fue convocada en 181, dictada exclusivamente por el partido triunfante, el Liberal, que abolió los departamentos para reemplazarlos por provincias dirigidas por gobernadores; la Tercera data del año 1866; la Cuarta Asamblea, convocada por el Presidente Rafael Núñez, en 1886, simbiosis del poder de liberales independientes y el partido conservador; la Quinta Asamblea, se produjo durante el gobierno del Presidente Rafael Reyes en 1904; la Sexta Asamblea, convocada por el Presidente Conservador Ramón González Valencia en 1910; la Séptima Asamblea Constituyente, fue convocada por el Acto Legislativo No. 1 de 1952, presentado al Congreso homogéneamente conservador por el Presidente de la república Laureano Gómez; la Octava Asamblea Constituyente fue convocada por el Presidente Alfonso López Michelsen durante su mandato presidencial, pretendía introducir reformas sustanciales a la justicia y al Régimen Departamental y Municipal con miras a frenar el aumento de impunidad y reivindicar las administraciones seccionales (proyecto declarado inexecutable, por la Corte Suprema de Justicia.

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

La Constituyente del Presidente Gaviria¹⁰¹, denominada el Gran Acuerdo Político, buscó dar mayor solidez a las decisiones de Gobierno, y en efecto, convocó a las distintas fuerzas políticas con representación en el parlamento, vale decir, el Partido Liberal, el Social Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y el Movimiento Alianza Democrática M-19, quienes, el mismo 24 de agosto suscribieron dicho Acuerdo acerca de los diez puntos fundamentales sobre los cuales debería ocuparse la Asamblea Constituyente¹⁰² -

La modernización y apertura (Plan Nacional de Gaviria) no pueden ser posibles y sostenibles sin un gran apoyo al

¹⁰¹ Es la novena Asamblea Constituyente en nuestra vida republicana, para ello, mediante el decreto 1926 de 1990 (agosto 24) autorizó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para contabilizar los votos depositados el 9 de diciembre del mismo año, a fin de que el pueblo soberano, es decir, los ciudadanos tuvieran la oportunidad de convocar e integrar la Asamblea constituyente. Fue, pues, la voluntad del constituyente originario o primario, expresada en dos elecciones por inmensa mayoría de votos la que determinó la reforma, superándose así los obstáculos impuestos por el artículo 21 de la Constitución de 1886, en su sesión de sala plena, celebrada el 9 de octubre de 1990.

¹⁰² La Asamblea Constituyente inicialmente estaría conformada por 70 miembros, representativas de al distintas fuerzas políticas, sociales y económicas del país. Se empleó el sistema de elección plurinominal, es decir, por listas y en ellas se aplicó el sistema de cociente electoral. De los 70 escaños, dos fueron parara los guerrilleros que hubieren manifestado su voluntad de acogerse al proceso de paz y que se encontraran desmovilizados. Los debería designar el presidente de la república, según acuerdos logrados con los grupos subversivos.

desarrollo de la ciencia, la transferencia de tecnología y la incorporación del conocimiento a los procesos productivos.

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

El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Gaviria¹⁰³ incluye profundas transformaciones institucionales. La composición de los Ministerios y Agencias Centrales, el papel de los Municipios y Departamentos y la participación ciudadana se modifican en forma completa.

¹⁰³ Propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico: En esta área dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Se pretendió entonces, que los entes nacionales, dejen las funciones de ejecución en el área regional, y sólo asuman los asuntos verdaderamente nacionales y concentren su atención en la planeación y en los aspectos normativos, de carácter general. Así mismo, que las instituciones fueran más eficientes y que se centren en la solución de los problemas y que, por fin, dejen de ser parte de ellos: Los Departamentos y Municipios, en el nuevo esquema asumirán una gran preponderancia y serán los responsables de realizar las acciones más cercanas a los ciudadanos. En tal sentido, se propusieron importantes reformas institucionales: desde la regionalización de las actividades de Ministerio de Obras Públicas, la modernización de las instituciones de educación y salud, hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

3.2.1 Plan de Apertura Educativa.

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

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

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

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

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

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

Con el fin de consolidar el proceso de descentralización de la educación en cada municipio del país, y con base en la Ley 29 de

1989, y sus normas reguladoras, el Ministerio de Educación Nacional avanzó en: a) la entrega a los municipios la administración del personal, y desarrolló un intenso programa de capacitación para las autoridades regionales y locales con el fin de garantizar la cooperación y puesta en marcha del proceso; b) definición de las plantas de personal, c) a 30 de noviembre de 1991, el balance de entrega es el siguiente: El personal que labora en los planteles educativos del respectivo municipio es administrado por 636 Alcaldes del país; en 251 municipios, los gobernadores administran el personal de los planteles nacionales y nacionalizados en forma temporal, mientras se concreta en los municipios las condiciones para el traslado de competencias; el Ministerio de Educación Nacional y las Gobernaciones conjuntamente están administrando la educación en 127 municipios. Esto significa que del total de 1014 municipios, 887, el 87.4% administra su planta docente y en sólo 127 municipios, el 12.5%, el traslado de funciones está en trámite.

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

Políticas que implicaban entonces, especializar al Ministerio de Educación Nacional en las funciones de diseño de

políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución; avanzar en el proceso de descentralización educativa primaria y secundaria en los Municipios y Departamentos; establecer juntas educativas municipales y territoriales, con el fin de lograr una participación más activa de la comunidad.

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

Conscientes de los retos que esto supone, hemos puesto en consideración del Congreso dos leyes fundamentales, que en su conjunto definen las grandes directrices técnico-pedagógicas y organizativas para enfrentar decididamente los problemas actuales de la educación y darle la dinámica que ella requiere en el contexto de los desarrollos científicos y tecnológicos del país: la primera define el marco general de la educación colombiana y la segunda, orienta la reestructuración de la educación superior (Acápites del Discurso de presentación del Informe del Ministro de Educación ante el Congreso de la República de Colombia, Noviembre de 1991 a julio de 1992)

¡Texto que invita más adelante, a desentrañar desde racionalidades técnicas y políticas del Estado, los grandes asuntos de debate en el Congreso de la República de Colombia, sobre

todo, por la importancia de la Ley 60 de 1993 (Competencias y Recursos) y la Ley General (ordenación de la educación en Colombia).

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

Durante este período, el Ministerio de Educación Nacional invirtió buena parte de su capacidad directiva, administrativa y técnica en el diseño y puesta en marcha de políticas congruentes con los procesos de participación democrática, descentralización y modernización que adelanta la Nación en el cuatrienio correspondiente.

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

3.2.2 La Misión de los Sabios¹⁰⁴

En este recorrido, acontecimiento nacional se destaca, como fue la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo “Misión de los Sabios”, convocada por el Presidente César Gaviria Trujillo y conformada por ilustres pensadores y hombres de ciencia de nuestro País. Con respecto al tema que convoca, es importante destacar:

En años recientes numerosos países han emprendido reformas educativas de menor o mayor alcance. Las de Estados Unidos (1993-86), Francia (1989), Japón (1987-89), Inglaterra y Gales (1988) y España (1986-1991) son algunas de las más importantes. Varios países latinoamericanos, entre ellos Chile, Venezuela, México y Argentina, han realizado acciones de tipo administrativo, curricular, pedagógico o presupuestal a las que bien cabría considerar como reformas educativas. En Colombia se iniciaron una serie de reformas de mayor aliento en 1976, orientadas a transformar la educación primaria y secundaria. Se comenzó con la reestructuración del Ministerio de

¹⁰⁴ Denominada también Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, convocada por el Presidente César Gaviria Trujillo, pero le correspondió recibir el Informe al Presidente Ernesto Samper Pizano, el 21 de julio de 1994. Los Sabios fueron: Eduardo Aldana Valdés, Fernando Chaparro Osorio, Gabriel García Márquez, Rodrigo Gutiérrez Duque, Rodolfo Llinás, Marcos Palacio Roza, Manuel Elkin Patarroyo, Eduardo Posada Flórez, Ángela Restrepo Moreno, Carlos Eduardo Vasco Uribe.

Educación Nacional, buscando lo que se llamó el mejoramiento cualitativo de la educación, con tres estrategias: capacitación y perfeccionamiento de los docentes, renovación curricular y producción y distribución de materiales y medios educativos.

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

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

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

Los cambios educativos institucionales necesarios para que el sistema educativo pueda absorber eficientemente los recursos financieros. En este caso, la efectividad, en sus aspectos de eficacia y eficiencia debe estar íntimamente ligada a las nociones de calidad educativa y equidad social, y a la transformación de las organizaciones educativas y de sus estilos de gestión para lograr mayor flexibilidad y efectividad;

Los cambios institucionales que supone la descentralización administrativa, la democracia local y autonomía institucional. Estos cambios exigen una distribución más equilibrada del cuerpo docente en la geografía nacional;

Los cambios en las instituciones educativas que requieren un sistema con mayor integración entre sus niveles primario, secundario y postsecundario, de un lado, y del otro, entre el mundo escolar y el mundo laboral y productivo;

Adoptar el concepto de la buena gestión y mejoramiento de todas las organizaciones colombianas para transformarlas en entidades que aprenden continuamente, educan a sus miembros y usuarios, y funcionan de manera efectiva, como una de las estrategias fundamentales en los planes de desarrollo, así como en los proyectos de renovación y transformación de todos los ámbitos de la vida cotidiana;

Difundir y promover el concepto de organizaciones efectivas que aprenden y educan a través de programas interministeriales específicos bien diseñados, financiados, cuidadosamente implantados y evaluados.

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

Llamados de urgencia (CARDONA: 2002), también para propiciar las rupturas en los sistemas de organización y administración de la educación, en cuanto organizaciones vivas, que aprenden, gestionan el conocimiento, se organizaban y trabajan en red.

3.2.3 Emergencia de la Ley 60 de 1993, Competencias y Recursos

Otro hecho fundamental que configuró la descentralización propiamente dicha fue la expedición de la Ley 60

de 1993¹⁰⁵ y sus Decretos reglamentarios¹⁰⁶, que presentaron los requisitos para la administración de los recursos del Situado Fiscal por parte de los Departamentos y Distritos, y la asunción de competencias de las mismas entidades territoriales.

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

Gaceta No. 171 de 1993, Cámara de Representantes:

De acuerdo con la decisión de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara, la ponencia conjunta sobre el proyecto de ley de

¹⁰⁵Por el cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y de dictan otras disposiciones”. Autores de la Ley: Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda; Humberto de la Calle Lombana, Ministro de Gobierno.

¹⁰⁶ Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994, “por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permitan asumir la administración de los recursos del Situado Fiscal y la prestación del servicio educativo”; Decreto 196 del 25 de enero de 1995, “por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6°. De la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994 relacionados con la incorporación o afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones”; Decreto 1060 del 23 de junio de 1995, “por el cual se modifica el Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994; Decreto 1140 del 30 de junio de 1995, “por medio del cual se establecen los criterios y las reglas generales para la organización de las plantas de personal docente, directivo docente, administrativo del servicio público educativo estatal por parte de los Departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones”.

la referencia estuvo acompañado de mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional, se hicieron las modificaciones solicitadas y se recomendó su aprobación, puesto que dicho Proyecto representaba el principal avance en la consolidación del proceso de descentralización, al reglamentar las transferencias de recursos y aclarar competencias en el ámbito de los sectores sociales, pilares de la Constitución de 1991.

En cuanto al monto de los recursos a transferir a las entidades territoriales, el proyecto fue un paso adelante porque: a) La transferencia a los Departamentos transforma el Situado Fiscal en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, que pasó a representar para 1994 el 23% de éstos, en 1995 el 23.5% y en 1996 el 24.5%, considerándose así un buen incremento en términos reales, sobre las asignaciones con que a la fecha contaban los Departamentos; b) En la regularidad del porcentaje a distribuir entre los Municipios, el proyecto determinó el incremento del porcentaje sobre los ingresos corrientes en 1% anual, alcanzando el 15% en 1994, el 16% en 1995, y el 17% en 1996; c) Definió claramente la base sobre la cual se calculará el porcentaje de los ingresos corrientes para impedir que, mediante descuentos no contemplados, se redujera la base efectiva de liquidación.

En la definición de competencias, el proyecto clarificó el papel de los tres niveles administrativos con respecto a la prestación de los servicios sociales. Recoge la legislación

descentralista desde 1986, en especial la Ley 12 de 1986, la Ley 29 de 1989 y la Ley 10 de 1990 y mantuvo todos sus avances.

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

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

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

El proyecto de Ley se inscribió dentro de un marco postconstitucional, a veces conflictivo debido a la necesidad de redefinir espacios entre la Nación, Departamentos y Municipios teniendo en cuenta además que los Departamentos habían sido relegados desde 1986 con los avances de reforma municipal y la descentralización hacia estos últimos y del nuevo marco

constitucional los Departamentos salieron fortalecidos sobre todo en los aspectos políticos aunque no siempre en materia de recursos financieros.

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

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

Emerge el concepto y la preocupación por la “calidad”, la educación como protección al ciudadano.

Los años 1993 y 1994 fueron funestos para Colombia porque los municipios no tenían con que financiar el funcionamiento de la administración, dado que el artículo 22 de la

Ley 60 de 1993 se presentó contrario a la Constitución de 1991, por tal razón la Corte Constitucional lo declaró inexecutable. Emergen los “créditos puente”, años 1993, 1994, 1995.

Ver Anexo 6: Síntesis de Trámites y Debates, dados en el Congreso de la República, y Anexo 16 Gacetas de Publicación, sobre la Expedición de la Ley 60 de 1993

En síntesis, se presentan a modo de derivaciones e Inferencias del Debate en el Congreso y ejecutorias del Ejecutivo, los siguientes asuntos:

El proceso de descentralización del sector educativo se compone en una primera etapa de la certificación que otorga el Ministerio de Educación Nacional - MEN - a los entes territoriales¹⁰⁷.

¹⁰⁷ La “Certificación ministerial” de los Departamentos y Distritos es la validación por parte de la Nación hacia las entidades territoriales de que éstas ya se encuentran preparadas para asumir las competencias y responsabilidades para el cabal desempeño del sector educativo descentralizado. El Ministerio de Educación Nacional certifica a los Departamentos y Distritos del país luego de que estos han cumplido con ocho requisitos necesarios para el eficiente manejo de la educación los cuales se mencionan a continuación: 1) Plan de descentralización, 2) metodología para la elaboración del plan sectorial, 3) plan sectorial, 4) sistema básico de información, 5) estructura de la secretaría de educación departamental, 6) Incorporación del CASD, 7) estructura y organización de las plantas de personal, 8) Ordenanza para la distribución del situado fiscal. Una vez cumplidos estos requisitos los departamentos y distritos obtienen el aval técnico y administrativo por parte del MEN para certificarse. Posterior a la certificación, la Nación entrega el manejo, la planeación y la programación del servicio educativo a las entidades territoriales descentralizadas.

Ver Anexo 7: Relación de entidades territoriales certificadas por el MEN, Primera Etapa

Dicha relación, muestra el consolidado por años de dicha Certificación, así: 36 entidades territoriales (Departamentos) certificadas, en el período 1995 - 1997, de las cuales corresponden: 12 entidades certificadas en 1995: 7 entidades en 1996 y 16 entidades certificadas en 1997.

La Ley 60 de 1993, también estableció las competencias de cada uno de los entes encargados de la dirección, ejecución, control y evaluación de la educación¹⁰⁸

¹⁰⁸ Competencias de la Nación: Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales; Le corresponde definir el Presupuesto Nacional para cofinanciar inversión a los departamentos y municipios según proyectos formulados y el marco de la política nacional; Competencias de los Departamentos: Planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros experimentales piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura: dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos. El 60% del Situado Fiscal cedido por la Nación, debe usarse de acuerdo con los planes concertados y aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, con destinación específica al pago del recurso humano y en general gastos administrativos; Competencias de los Municipios: Administrar el servicio de preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidades que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales. El 30% de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, para la construcción, mantenimiento y dotación de planta física, provisión de material educativo y financiación de becas, pago de personal docente, aportes para la seguridad social.

El período de transición mencionado en la Ley 60 de 1993¹⁰⁹ fue de cuatro años, durante los cuales los Departamentos, Distritos y Municipios mayores de 100.000 habitantes, debían alcanzar unas condiciones de organización, establecidas en la Ley y reglamentadas por los Decretos 2886 de 1994¹¹⁰ y 1060 de mayo de 1995¹¹¹.

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

¹⁰⁹Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁰ Por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.

¹¹¹ Por el cual se modifica el Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994). Este Decreto retrasó la aplicación del 2886/94, que lo modifica al especificar que podrán descentralizar los municipios mayores de 100.000 habitantes según el Censo de 1985; elemento que era un punto de discusión en la agenda del Ministerio con la Federación Colombiana de Educadores.

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

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

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

En fin, - dice el Ministerio de Educación Nacional -

Tal vez la variable política no sea un requisito expreso de las normativas legales vigentes para la certificación

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

Para enriquecer el discurso a nivel teórico y práctico, véanse, a continuación, los resultados de la encuesta aplicada a actores clave informados del sector educativo, nivel formuladores de política, ámbitos de gestión: Departamental, Distrital, Municipal; Rol de gestión: Gobiernos, supervisores de educación, directores de núcleo, servidores público), sobre imaginarios radicales, alrededor de tópicos de descentralización administrativa en Colombia, Categoría de Análisis: Organización del sistema educativo

Ver Anexo No. 8: Encuesta Tipo para explorar los imaginarios de actores claves informados, sobre tópicos de descentralización administrativa de la educación

TABLA 1: EXPLICITACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CON LA LEY 60 DE 1993

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	6	29.41%
PARCIALMENTE	10	58.82%
NO	12	11.76%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

Análisis e interpretación:

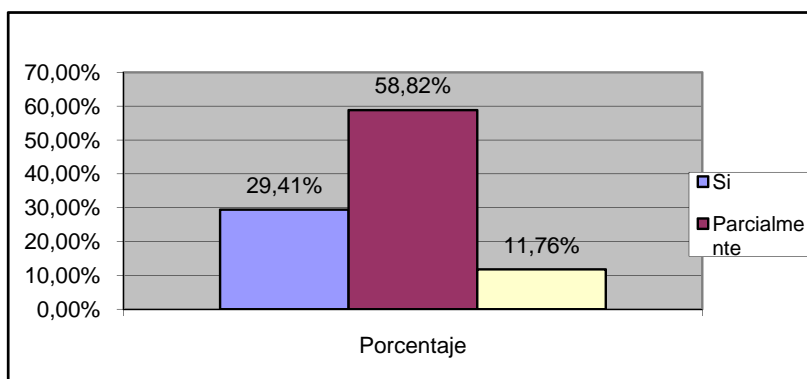
Con la Ley 60 de 1993, si se municipalización parcialmente la Educación en Colombia, (6), porque: se limitó; debe serlo; la aplicación del sistema de certificación de municipios; por el compromiso personal de los alcaldes;

Con la Ley 60 de 1993, se municipalizó parcialmente, la Educación en Colombia (6), porque: no solo reconoce o valida a

los municipios la competencia para administrar los servicios educativos, también, la misma ley le otorga poder a los Departamentos, y la misma Nación; más burocracia y focos de corrupción administrativa; la municipalización se ha dado solo en algunas ciudades, y en su momento todas estuvieron descentralizadas; los municipios son habilitados para administrar, pero la falta de recursos no hace viable la prestación del servicio; se habilitó a los municipios para administrar la educación, por la falta de recursos impidió que la gran mayoría de los municipios pudiera asumir la prestación del servicio educativo; fue uno de los pasos que se dieron para la municipalización; algunas gestiones se municipalizaron, más aún con lineamientos centralizados;

Con la Ley 60 de 1993, no se municipalizó la Educación en Colombia (2), porque: malos manejos administrativos, poco conocimiento del tema de la educación; por la facilidad de comprometer los dineros en las zonas neurálgicas de la educación.

La Ley 60 de 1993 incentivó la municipalización de la educación, en cuanto asignación de competencias, a los niveles nacional, departamental y municipal, como también asignó, con destinación específica, pero los gobiernos locales, se resistieron a administrar la educación, por la carga económica que tenían que asumir los municipios; fue entonces una transición, que fortaleció luego, la departamentalización (Gráfica 1)



GRÁFICA 1: MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CON LA LEY 60 DE 1993

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 2: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEPARTAMENTAL MEDIANTE LA INCORPORACIÓN DE ENTES NACIONALES

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	4	29.41%
PARCIALMENTE	10	58.82%
NO SABE	1	5.88%
NO RESPONDE	1	5.88%
		100.00%

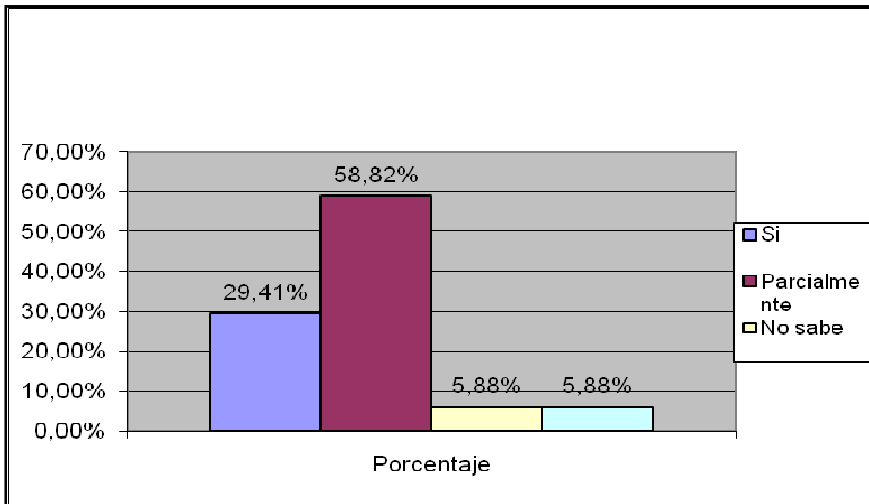
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves Informados sobre el sector educativo.

Análisis e Interpretación:

Con la incorporación de los entes nacionales si se ha fortalecido la capacidad de Gestión Departamental (4), porque: Evidencio acciones concretas de descentralización; Puesto que ha hecho viable una administración educativa ágil y más eficiente que la centra; La fortalecieron en su momento con su mediana capacidad de gestión, de todas maneras la esencia era centralista; Era más difícil el manejo de estas estructuras, teniendo en cuenta que dependían del Ministerio de Educación Nacional

Con la incorporación de los entes nacionales, parcialmente se ha fortalecido la capacidad de Gestión Departamental Parcialmente (10), porque: ha fortalecido la tramitología, la burocracia y la fragmentación de la información, dado que las estructuras han desaparecido como FER, CEP, conozco la junta de escalafón pero no la oficina; Por el contrario debilitó esa capacidad de gestión; todo está sujeto a la voluntad de los gobernantes y la infraestructura se ha restringido en lugar de fortalecer; el actual gobierno cumplió y detuvo varias de estas figuras; se quedan cortos en las labores porque todo depende del gobierno; Porque la Ley 715 les dio tratamiento igualitario para la prestación del servicio; se redujeron los recursos, por el sistema de capacitación; Aumento de la burocracia y la tramitología

No sabe (1), porque: No tengo conocimiento de municipios ya certificados; No responde: 1 (Gráfica 2)



GRAFICA 2: NIVEL DE CAPACIDAD DE GESTIÓN DEPARTAMENTAL MEDIANTE LA INCORPORACIÓN DE ENTES NACIONALES A LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo.

Ver Anexo 9: Información suministrada por actores claves informados del sector educativo sobre ley 60 de 1993

3.2.4 Albores y Expedición de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación

El segundo hecho fundamental que configuró la descentralización propiamente dicha, fue la expedición de la Ley

115de 1994 y sus Decretos reglamentarios sobre ordenamiento de la educación en Colombia.

Al respecto, véanse algunas comprensiones e interpretaciones derivadas de los Debates dados en el Congreso de la República de Colombia sobre la expedición de la Ley 115 de 1994, explicitados en las Gacetas del Congreso de la República de Colombia¹¹²:

Proyecto de Ley 05 de 1992, Cámara, “por medio del cual se expide la Ley General de Educación”¹¹³

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

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

¹¹² Trabajo realizado en el Archivo del Congreso de la República, por Silvio Cardona González, Bogotá, 2006

¹¹³ República de Colombia, Gaceta del Congreso – Senado y Cámara, Directores: Pedro Pumarejo Vega, Secretario General del Senado, Silverio Salcedo Mosquera, Secretario General de la Cámara. Rama Legislativa del Poder Público, Cámara de Representantes, aceta No. 56 de 1992, Tomo I, Proyectos de Ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dicho proyecto se sustenta sobre la base de tres aspectos fundamentales: a) Descentralización administrativa en los Departamentos, Distritos y Municipios y organización de la administración a través de esquemas modernos, por áreas de funciones, que orienten la estructura tanto del Ministerio de Educación Nacional como de las Secretarías Departamentales y Municipales de Educación, con miras a elevar su eficiencia y evitar la burocratización; b) Concurrencia de la Nación, el Departamento y el Municipio en la dirección, financiación y administración de la educación estatal, conforme al artículo 67 de la Constitución

Política¹¹⁴; c) Participación democrática de la comunidad educativa en la política y administración del servicio educativo y en la dirección de sus instituciones.

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

Ver Anexo 10: Ponencias presentadas por Silvio Cardona González, Encuentro Nacional de Secretarios de Educación Departamentales, Hotel Carretero, Manizales, Colombia, 25 de agosto de 1991

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

¹¹⁴ La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

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

De la lectura e interpretación del texto se deduce que, la Comisión Constitucional fue acuciosa en el trabajo encomendado,

manteniendo siempre como horizonte la participación de los actores de la educación en tan trascendental debate para la historia de la educación en Colombia, y esto aseguraba alto grado de confiabilidad para avizorar la expedición de lo que se convertiría en Ley 115.

Acápite de la Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley No. 05/92, por medio del cual se expide la Ley General de Educación

Durante un año arduo de trabajo, una comisión del Ministerio de Educación Nacional consultó el material escrito más relevante, recibió sugerencias y opiniones disímiles de todos los agentes involucrados en el proceso educativo y debatió por todo el país los aspectos más sobresalientes de la educación en Colombia. Todo este bagaje de aportes sirvió de base para configurar el texto del proyecto que el gobierno presentó el pasado mes de agosto. La Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en concordancia con el espíritu de la nueva Constitución, inició un proceso de consulta sobre el tema, mediante audiencias públicas realizadas en las regiones de la patria. Se adelantó un amplio debate en el que tuvieron la oportunidad de participar democráticamente todas las fuerzas vivas del país interesadas en el tema. Numerosos foros fueron realizados a todo lo largo y ancho del país:

Barranquilla, Tunja, Ibagué., Neiva, Bogotá, Cartagena, Sincelejo, Fundación, Chiquinquirá, Arauca, Valledupar, Montería, Giradoth, Fusagasugá, Medellín, Apartadó y Villavicencio. En todos estos eventos tomaron parte activa los educadores, la Iglesia, las instituciones educativas privadas, los padres de familia, las autoridades locales y departamentales, en fin, la comunidad en general...” (Apartes de la Presentación de la Ponencia por Pedro Vicente López Nieto; Gabriel Acosta Bendeck, Representantes Ponentes

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

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

El Proyecto de Ley a nuestra consideración sigue la ruta de este proceso legislativo después de haber iniciado su recorrido el 15 de junio de 1992 por presentación que hiciera del proyecto Nro. 59 ante la Cámara de Representantes el señor Ministro de

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

Acápites de la Gaceta No. 158 de 1992, Cámara de Representantes:

El esquema organizacional que se propone en el proyecto, aplicado a las áreas pedagógica, administrativa y financiera, está fundamentado en la concepción de la descentralización propia para la prestación del servicio educativo que fue plasmado en la Constitución Política. En este sentido, aducen los ponentes, que es necesario detenerse en el análisis de este tema, considerado de suma importancia, no sólo para el desarrollo de este proyecto sino para el esquema que se quiere aplicar hoy en el país: La descentralización lleva implícito el sentido de unidad, aunque las responsabilidades y competencias se repartan entre diversos entes administrativos. El Estado como un todo-nación y entidades territoriales- es el responsable de la prestación del servicio público educativo, en virtud del principio de concurrencia o de coparticipación que, en forma tan clara como perentoria, establece la Constitución Política en el inciso final del artículo 67. Hablar de autonomía local en materia educativa es, por lo tanto, una distorsión del espíritu constitucional.

La autonomía, de que trata el artículo 287 de la Constitución, opera únicamente en lo que atañe a las competencias exclusivas de los municipios, como sería el caso de aquellos servicios públicos domiciliarios que cada ente local presta directamente según el artículo 367 de la Constitución y en las circunstancias allí previstas. Pero esto como se dijo antes no es aplicable en materia educativa.

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

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

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

con los avances pedagógicos, científicos y tecnológicos del mundo contemporáneo... (Apartes de la Conclusión de la ponencia presentada)

Acápiteme de texto para Primer Debate, Proyecto de ley 261 de 1993, por medio del cual se expide la Ley General de Educación:

Gustavo Dájer, Germán Hernández, ponentes, pronunciaron:

Honorables Senadores:

El país atraviesa en estos finales del siglo una etapa crucial de su historia. Una etapa de dificultades y de oportunidades que es interesante analizar. Por una parte, se enfrenta a un estado de corrupción y de enriquecimiento ilícito, de violencia debida a diversas causas que no es del caso profundizar, de temores y de insolidaridad generada por el egoísmo, el rencor, la envidia y la pérdida de valores, que han deteriorado nuestra imagen social y pública dentro y fuera del país. Por otra parte, vive un proceso de reacondicionamiento a un Estado que busca modernizarse dentro de un proceso de apertura e internacionalización de la economía y con una nueva Constitución que entre otras cosas es rica en materia de educación.... Nos preguntarnos entonces: ¿No será mejor llegar a la conclusión de que una de las causas principales que han originado este mar de dificultades para la nación

radica en las fallas de la educación?, ¿No será mejor pensar que al educación es el mecanismo más eficaz en al formación para la convivencia, la solidaridad, el comportamiento fraternal y el respeto a los derechos de los demás?... No hay duda de que la educación entendida como un proceso de formación permanente en la vida de las personas, es la más grande empresa que tenemos por delante, y que debe ser la más alta preocupación del Estado. Con este criterio hemos asumido el reto de diseñar, como ponentes el proyecto de ley, una propuesta normativa que responda al llamado de la sociedad colombiana y a las esperanzas que tiene cifradas en nosotros.

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

Dichos acontecimientos planetarios llevan a reconocer en la educación, salidas que también hoy privilegian los grandes foros

mundiales, y que ya hacen parte de las agendas de los gobiernos, tal es el caso del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, que de manera insistente está orientando las reformas de los sistemas educativos en la Región. Por tanto, las preguntas que se hacen los ponentes sobre estos asuntos, en relación con la urgencia de la educación, sencillamente son manifestaciones de la emergencia de una ley General que armonice y oriente la educación sobre todo en los albores del Siglo XXI.

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

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

como un espacio para hacer realidad las políticas educativas dentro de un marco de autonomía¹¹⁵.

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

Gustavo Dájer Chadid, Germán Hernández Aguilera, de nuevo de pronuncian:

Honorables Senadores:

La comisión Sexta del Senado al concluir el primer debate sobre la ley general de educación, nos encomendó la labor de presentar ante la plenaria el resultado de sus deliberaciones, propósito que cumplimos con especial satisfacción por tratarse de una materia de singular importancia para todos los colombianos y del mayor interés para los integrantes de esta corporación. Esta ley, por su carácter y amplitud, se convertirá en el núcleo aglutinador de un conjunto de normas reguladoras de la educación que le ha correspondido debatir al actual Congreso... Se escuchan insistentemente críticas a la organización y funcionamiento del actual sistema educativo por su

¹¹⁵ Autonomía institucional: para diseñar y ejecutar su propio proyecto educativo institucional, el currículo y el plan de estudios con participación activa de la comunidad, el gobierno escolar.

menosprecio a la formación en valores y por la inexistencia de reales oportunidades para que los educandos sean forjadores de su propio conocimiento intelectual... De lo expuesto se deduce, honorables Senadores, la importancia y oportunidad de la iniciativa legislativa que nos ocupa, que pretende proponer alternativas de solución a la problemática educativa y que imprima una nueva dinámica al proceso educativo de los colombianos (Santafé de Bogotá, noviembre 16 de 1993).

De nuevo, está ampliamente reconocido, que los procesos de descentralización administrativa de la educación en el país eran esfuerzos aislados, generados por multiplicidad de normas que buscaban que la educación se fuera poniendo a tono con los procesos de modernización política, administrativa y económico – financiera del Estado y la sociedad. Se requería entonces una ley, que como lo reconocen los ponentes en el texto referido, su carácter y amplitud se convertiría en el núcleo aglutinador de un conjunto de normas reguladoras de la educación que le ha correspondido debatir al actual Congreso¹¹⁶.

¹¹⁶ Casos, a nivel de ilustración, los encontramos por ejemplo en la historia de la legislación educativa en Colombia, desde la conquista hasta que se expide la Ley 39 de 1903 y su decreto reglamentario de 1904 (1ª. Ley Orgánica de la Educación), pasando entre otras esferas, como las normadas por la Ley 12 de 1934 (Escalafón Nacional), la Ley 97 de 1945 (Valoraciones del Escalafón Docente), el Decreto 2242 de 1951, la ley 20 de 1960 (modificadores del escalafón docente), las reforma de la educación primaria y normalista en 1963, la ley 43 de 1975 (nacionalización de la educación), y de manera reciente la normas de descentralización de la educación, generadas hasta 1990, muestran de

En nuestro país (MEJÍA: 2003) la Constitución de 1991, creaba unas exigencias sobre la educación que demandaban su reorganización; tres tipos de artículos constitucionales incentivan la necesidad de una nueva Ley General de Educación: Artículos 67, 69 y 70, que plantean la educación como un derecho y como un servicio público, y le dan al Estado su inspección y vigilancia. Los artículos 300, 301 y 366 (MEJÍA: 2003) se refieren a los aspectos administrativos y financieros de la educación, le otorga a las Asambleas Departamentales, la facultad para dictar las ordenanzas que regulen la actividad educativa, con la posibilidad de delegar responsabilidades y acciones en los Concejos Municipales, estableciendo rentas destinadas a la educación, y fijando la necesidad de que el Estado solucione las necesidades insatisfechas en este campo.

Ver Anexo 11: Síntesis de trámites y debates dados en el Congreso de la República de Colombia, y Anexo 16 Gacetas Publicadas, Expedición de la Ley General de Educación

3.2.5 Papel de la Federación Colombiana de Educadores, FECODE en los Albores y Expedición de la Ley 115 de 1994.

alguna manera que el sistema educativo colombiano estuvo muy disperso y como tal requería armonizarse.

Consecuente con las iniciativas de la Federación Colombiana de Educadores, FECODE¹¹⁷, (animadas desde agosto de 1991), que se lanzó a la tortuosa aventura de sacar adelante una Ley General de Educación en el Congreso, previamente concertada con el gobierno, puesto que hacía casi 90 años, desde 1903, que el Congreso no legislaba en forma comprensiva sobre la educación.

Nunca en el país, el magisterio se había atrevido a presentar una propuesta de reforma educativa, y en tal sentido, FECODE comprendió que era el momento de poner en ejecución esa aspiración de reformar la educación colombiana, plasmada por el Movimiento Pedagógico, diez años atrás, dado que la nueva carta política entregaba al poder legislativo la función de regular la educación. La Constitución de 1991, y el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Gaviria “La Revolución Pacífica”, en especial desde las decisiones de política del “Plan de Apertura Educativa”, se avivó en el país, un debate perspectiva de la anhelada Ley General de Educación.

FECODE, como movimiento social, se pronuncia¹¹⁸:

Sabíamos que el proyecto de ley tenía que enfrentarse a la política educativa del gobierno

¹¹⁷ Organización mayoritaria de los maestros colombianos, de naturaleza sindical, afiliada a la Internacional de la Educación en el Congreso de Estocolmo en 1993.

¹¹⁸ Pensamiento de Jaime Dussán Calderón, Presidente, y José Fernando Ocampo, Vicepresidente, altos directivos de la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, 1993.

diseñada en el Plan de apertura educativa y publicado en Abril de 1991. Acabábamos de conocer el Plan de desarrollo económico y social “La Revolución Pacífica” y allí quedaba plasmada la aplicación de la política neoliberal de la apertura económica a la educación. Se trata de una percepción e largo alcance que pretendía reformar la educación con el propósito de ponerla al servicio del ambicioso plan neoliberal del Gobierno Gaviria. Creíamos que ese seria el único enemigo de cuidado que teníamos que derrotar

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

Un grupo de parlamentarios y personajes influyentes de la educación privada, también tomaron en sus manos, la teoría neoliberal de la privatización de la educación, y en la Comisión Sexta de la Cámara se hicieron todos los esfuerzos para quitarle piso legal a la educación pública. No se trató solamente de defender el derecho de los particulares, a fundar instituciones educativas, sino de reemplazar en la Ley, la educación pública por la educación privada. En contra de la misma Constitución

intentaron darle mayor entidad a la educación privada, y trataron en todas las formas de eliminar cualquier asomo de regulación sobre la educación privada¹¹⁹.

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

Al respecto, FECODE, vuelve y se pronuncia:

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

¹¹⁹ Comentan los pensadores, en el texto referido que “el representante Jaime Arias Ramírez, ex ministro de educación, llegó a proponer que toda la educación debería establecer una cooperativa de educación y abandonar la educación pública y que el Estado lo que debería hacer en lugar de invertir en un sistema de educación pública era subvencionar, subsidiar y financiar la privada”. Planteamiento de esta naturaleza implicaban el establecimiento en Colombia del sistema chileno de subsidio a la educación privada que generalizó Pinochet.

El embate de la tendencia municipalizadora (modalidad de descentralización) contra el proyecto comenzó en enero de 1992, liderada por el entonces subdirector de Planeación Juan Luis Londoño¹²⁰, quien había sido el autor del Plan de Apertura Educativa y el inspirador del Plan de desarrollo “La Revolución Pacífica”, en el cual la espina dorsal de la política del Gobierno Gaviria, la constituye una educación privatizada y municipalizada: Concepción municipalizadora del Banco Mundial.

A pesar de que el Ministro de Educación, Carlos Holmes Trujillo, defendió consistentemente la tesis de que la Constitución de 1991, no municipalizaba la educación, y de que no se podía confundir descentralización con municipalización (tesis que dio paso a la concertación del proyecto con el Gobierno – sosteniéndola como la posición oficial, Planeación Nacional, ya en el debate de la Comisión Sexta de la Cámara, envió una carta contra el proyecto, la cual desafiaba abiertamente el planteamiento que había sostenido el ministro Carlos Holmes Trujillo y se movió como un fantasma por los pasillos del Congreso socavando entre los parlamentarios el acuerdo del ministro con FECODE.

El Departamento Nacional Planeación, pretendió que toda la educación debe ser municipalizada. El situado fiscal debe ir directamente a la tesorería de los municipios para que ellos lo

¹²⁰ En su momento era Director del Departamento Nacional de Planeación, DNP, organismo dependiente de Presidencia de la República, encargado de formular la política en materia del planeación nacional.

manejen autónomamente y paguen a los maestros. Cada municipio debe establecer un régimen salarial y prestacional propio.

No obstante, haberse llegado a un acuerdo tripartito entre el ministro de Educación, Planeación y FECODE, sobre este articulado para adecuar el proyecto de distribución de competencias y recursos – el renombrado proyecto de ley 1230 del Senado – a los parámetros del proyecto de educación concertado, Planeación Nacional incumple sus compromiso, manipula para obtener la firma del ministro e incluye todos estos puntos municipalizadores en el proyecto que presenta al Senado.

Se promulgó entonces, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), en perspectiva de la iniciativa presentada ante el Congreso Nacional, por los entonces Ministros de Educación, Dr. Carlos Holmes Trujillo y Maruja Pachón de Villamizar, ambos de filiación liberal¹²¹:

¹²¹ Anterior a la Ley 115 de 1994, el país contaba con la Ley Orgánica de Instrucción Pública No. 39 de 1903 (Reforma Uribe) y el Decreto Reglamentario No. 491 de 1904, Gobierno del Dr. José Manuel Marroquín. Durante las nueve décadas siguientes, la legislación educativa fue dispersa: Ley de 1948 (Reorganización del Ministerio de Educación Nacional; Dr. Mariano Ospina Pérez); Decreto 1637 de 1960 (Reorganización del sistema educativo, Dr. Alberto Lleras Camargo); Decreto 3157 de 1968 (Reorganización del Ministerio de Educación Nacional, Creación de nuevos institutos y organismos del Sector Educativo, Decreto de Transformación Educativa, Creación de los Fondos Educativos Regionales, Dr. Carlos Lleras Restrepo); Decreto _ ley 088 de 1976 (Reorganización del Ministerio de Educación Nacional, Reestructuración de los niveles educativos colombianos, Creación de los Centros experimentales Piloto, Dr. Alfonso López Michelsen); Ley 24 de 1988 (Reestructuración del Ministerio de Educación Nacional, Creación de la Secretaría Pedagógica, Adecuación de la Organización Educativa para fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización); Ley 29 de 1989 (Aclara aspectos de la

He aquí algunos rasgos más significativos, al respecto:

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

En lo relacionado con la Dirección, Administración, Inspección y Vigilancia, la Ley 115 de 1994 (Título VII), en concordancia con la Ley 60 de 1993¹²², determinó las competencias en educación¹²³.

Mediante el Decreto 1860 de 1994, se reglamentó parcialmente la Ley en mención en los aspectos pedagógicos y

Ley 24 de 1988 y asigna a los alcaldes la administración del personal docente y administrativo a cargo de la Nación): Hallazgos encontrados por Silvio Cardona González y publicados en su Obra: Organización del Sistema Educativo Colombiano en una Administración Descentralizada, 1990

¹²² Por el cual “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹²³ Las competencias de la Nación: El Congreso dictará las normas generales y señalará los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social; la Nación y entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales; el Ministerio de Educación Nacional asumirá funciones de: Política y planeación, Inspección y vigilancia, de administración, y Normativas (Art. 146); Las competencias de las Entidades Territoriales: Las Asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 de 1993¹²³; Las secretarías departamentales, distritales y municipales de educación, o los organismos que hagan sus veces, ejercerán dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales, de conformidad con las políticas y metas fijadas para servicio educativo las funciones de formulación de política, diseño de planes, programas y proyectos dirección, control, evaluación e inspección del servicio educativo (Art. 150 – 151)

administrativos, iluminados por el este concepto de educación. Así mismo, la Ley señaló las normas generales para regular el servicio público de la Educación que cumple una función social acorde a las necesidades e intereses de las personas, la familia y de la sociedad.

Los aspectos pedagógicos y administrativos Se fundamentan en los principios de la Constitución Política, sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público¹²⁴.

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

La Ley 115 de 1994 creó también las Juntas y Foros Educativos¹²⁵, como estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria ordenados en la Constitución Nacional de 1991, reglamentados mediante Ley 134

¹²⁴ De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política define y desarrolla la organización de la educación formal de los niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, la educación no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a persona que requieran rehabilitación social.

¹²⁵ Reglamentados por: Decreto 1581 del 22 de julio de 1994, “por medio del cual se reglamenta el funcionamiento de las Juntas y Foros de Educación y se establece el régimen de inhabilidades e incompatibilidades”.

de 1994¹²⁶, y estrategias de organización del sistema educativo, a nivel nacional, departamental y municipal.

Para enriquecer el discurso a nivel teórico y práctico, véanse, a continuación, los resultados de la encuesta aplicada a actores clave informados del sector educativo, nivel formuladores de política, ámbitos de gestión: Departamental, Distrital, Municipal; Rol de gestión: Gobiernos, supervisores de educación, directores de núcleo, servidores público), sobre imaginarios radicales, alrededor de tópicos de descentralización administrativa en Colombia, Categoría de Análisis: Organización del sistema educativo:

TABLA 3: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA LA EFICACIA DE JUNTAS EDUCATIVAS MUNICIPALES

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	4	35.29%
PARCIALMENTE	4	35.29%
NO	3	29.41%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

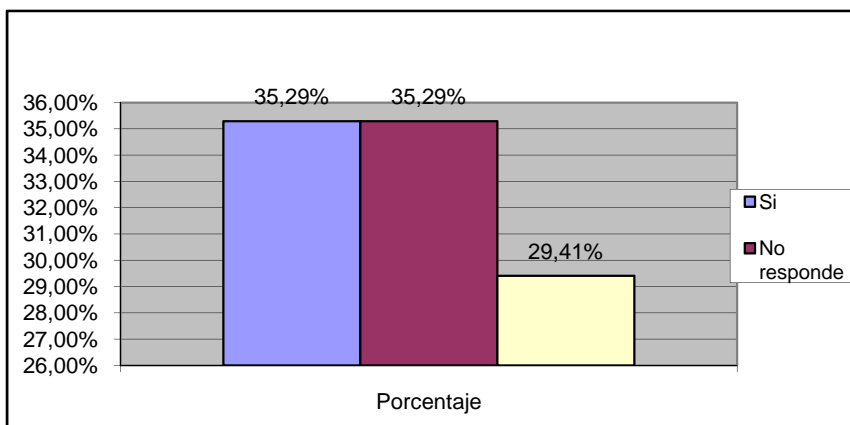
¹²⁶ Ley 134 de 1994: por medio del cual se reconocen mecanismos de participación: Iniciativa popular, legislativa y normativa ante las Corporaciones públicas, el voto programático, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, la consulta popular, el referendo, el plebiscito, las juntas administradoras locales.

Las Juntas Educativas Municipales, si han sido eficaces (4), porque: es la comunidad quien postula la problemática; se presenta en el mismo aspecto de la Junta Departamental; los municipios que están intentando certificarse pero aún no lo logran; se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad

Las Juntas Educativas Municipales, parcialmente han sido eficaces (4), porque: Generalmente inoperantes, cuando funcionan son neutralizadas políticamente; no conocí, no conozco y no conoceré el trabajo de la Junta Departamental de Educación, al igual sucede con la JUNE (Junta Nacional de Educación); su actuación es muy limitada; se quedan cortas en la puesta en práctica, aunque más bien considero que no hay Junta a nivel municipal;

No responde: 3

Poco se conoce del rol de las Juntas Educativas Municipales, ordenadas en la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). Los encuestados, aducen, ineficacia administrativa, politización y falta de capacitación de los actores claves, los gobiernos, los políticos y los ciudadanos, para comprender la dimensión de las Juntas Municipales descentralización administrativa de la educación (Gráfica 3).



GRÁFICA 3: NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LAS JUNTAS EDUCATIVAS MUNICIPALES

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 4: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LOS FOROS EDUCATIVOS MUNICIPALES

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	29.41%
PARCIALMENTE	10	58.82%
NO	1	5.88%
NO ESTA INFORMADO	1	5.88%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

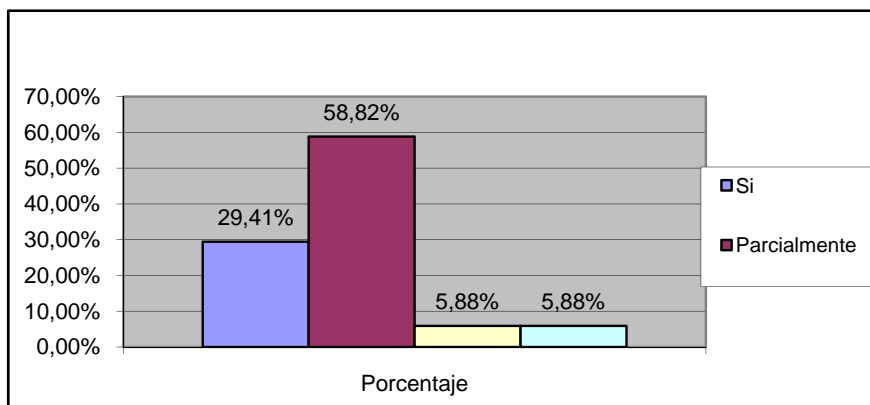
Análisis e Interpretación:

Los Foros Educativos Municipales, si han sido eficaces (5), porque: Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad; aunque el gobierno toma solo lo que le conviene; se ataca directamente la falencia presentada en educación;

Los Foros Educativos Municipales, han sido parcialmente eficaces (7), porque: Su actuación es muy limitada; los foros son ocasionales, y se dan porque se cuenta con el apoyo logístico; en el municipio solo se ha realizado uno, que contó con el apoyo de la

administración; el proceso está solo a nivel de rectores; son solamente gestores de orientación pedagógica;

Los Foros Educativos Municipales, parcialmente han sido eficaces (10), porque: se quedan cortas en la práctica; no está informado; en Buenaventura no tengo referentes sobre la puesta en marcha de dichos foros; es parcial la eficacia de dichos foros, aunque reconocen, que allí se ventilan las problemáticas locales de la educación; de alguna manera son espacios contributivos, para las instituciones y el sector educativo; débiles avances de democratización de la educación; el foro como el encuentro de maestros; participación de la comunidad educativa; integración Gobierno / educadores / Sector Productivo / Sector Social (Gráfica 4)



GRÁFICA 4: NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LOS FOROS EDUCATIVOS MUNICIPALES

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 5: LA DESCENTRALIZACION AUMENTA LA EFICACIA DE LAS JUNTAS EDUCATIVAS DEPARTAMENTALES

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	3	17.65
PARCIALMENTE	7	41.18
NO	7	41.18
	17	100-00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo.

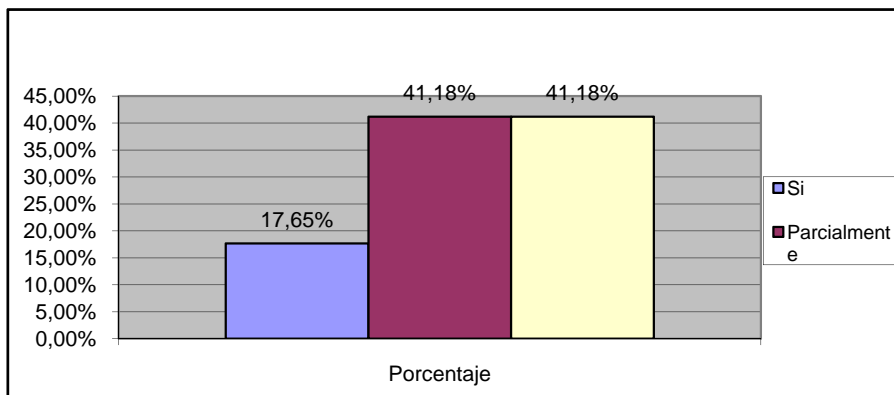
Análisis e Interpretación:

Las Juntas Departamentales de Educación si han sido eficaces en los procesos de descentralización (3), porque: Cada comunidad establece su problemática y compromete los recursos de presupuesto para sus fines; Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad; No responde el ¿por qué?

Las Juntas Departamentales de Educación, parcialmente han sido eficaces en los procesos de descentralización (7), porque: Puesto que son órganos de consulta y gestión orientadora y no tienen poder de ejecución; Nos deja saber la base de la

problemática; La participación es m mínima en la discusión porque la burocracia acomoda todo; Creó espacios participativos de discusión que trabajó en torno a la prestación del servicio pero por la burocratización los resultados no han sido los mejores

Las Juntas Departamentales de Educación, no han sido eficaces en los procesos de descentralización (7), porque: Si hubieran sido eficaces por lo menos el 80% de los municipios se regían por la reglamentación de la Ley; Generalmente inoperantes, cuando funcionan son neutralizadas políticamente. No conocí, no conozco y no conoceré el trabajo de la Junta Departamental de Educación, al igual sucede con la JUNE (Junta Nacional de Educación); Porque se quedan cortas en la puesta en práctica, no conozco la conformación de la Junta, y si existe, es operativa; nadie las respetan y no la tienen en cuenta (Gráfica 5).



GRAFICA 5: EFICACIA DE LAS JUNTAS EDUCATIVAS DEPARTAMENTALES

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo.

Ver Anexo 12: Información suministrada por actores claves informados del sector educativo Ley 115 de 1994

A nivel de los establecimientos educativos, la Ley 115 de 1994, determinó:

Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo” (Art. 138, Ídem). El esquema del sistema educativo, definido por la Ley 115 de 1994 (VERGARA Y

SIMPSON: 2002), la institución educativa es la unidad de gestión de la organización, con autonomía sólo en los aspectos curriculares.

Se estableció el Gobierno Escolar¹²⁷, como mecanismo para asegurar la participación de la comunidad educativa en la dirección, desarrollo, control y evaluación de los procesos educativos, a través del Proyecto Educativo Institucional.

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

De acuerdo con la metodología OCDE (VERGARA Y SIMPSON: 2002), esta fase se caracterizó porque las decisiones se comparten en los distintos niveles, con mayor o menor énfasis, y se

¹²⁷ conformado por: Consejo Directivo, Consejo Académico y Rector. En dichos órganos e Gobierno tienen representaciones los miembros de la comunidad educativa: Directivos, docentes, estudiantes, padres de familia, egresados y representantes de la sociedad o del sector industrial, y el egresado.

observa dispersión en las mismas. Acerca del personal, aunque las determinaciones se encuentran en el Departamento, el Municipio puede tener su planta de personal con recursos de las participaciones municipales.

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

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

Una comparación de los objetivos planteados en la reforma de descentralización¹²⁸, con sus respectivos mecanismos y las dificultades de los mismos para alcanzar tales objetivos (sin entrar aun en el análisis de datos), se muestra que el diseño actual de la descentralización tiene dificultades para promover la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio, puesto que los

¹²⁸ En 1997 Sarmiento y Vargas publican el estudio “Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia, el cual es retomado por VERGARA Y SIMPSON en el asunto que se está desarrollando.

mecanismos para lograrlo no son los adecuados o son insuficientes. En cuanto a la equidad en la asignación de recurso, el sistema carece de suficiente solidez para desarrollarla y consolidarla. En lo relacionado con el fortalecimiento de la democracia y el control social, la evaluación queda pendiente pues no hay información, aunque pareciera que la ampliación de la participación no ha aumentado su efectividad por lo menos para mejorar los resultados.

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

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

Por supuesto (SARMIENTO Y VARGAS: 1997) la rendición de cuentas en una situación así se diluye, al mantenerse

la problemática que surgen por una asignación de competencias por insumos, es decir, donde hay responsabilidad para pagar docentes, comprar material o construir infraestructura, pero no hay incentivos que hagan responsable a las autoridades por al prestación del servicio educativo, su cobertura y calidad¹²⁹.

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

3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: EL SALTO SOCIAL: 1994 – 1998, PRESIDENTE ERNESTO SAMPER PIZANO

Correspondió liderar dicho Plan al Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, Liberal. El Plan, buscó consolidar la profunda transformación que venía experimentando el país, y garantizar que su resultado final fuera una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo

¹²⁹ Estas conclusiones surgen de la revisión de la evolución histórica de las normas, en especial de las centradas en la manera como se asignan recursos y en el diseño institucional.

económico dinámico y sostenible. “Formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por lo tanto más práctico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano”.

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

3.3.1 El Buen Gobierno, Eje de Descentralización.

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

Con la descentralización, el poder político y administrativo del Estado, está cada vez más cerca de la población. Mediante la participación ciudadana, la gente puede ayudar directamente en la solución de los problemas que ellos conocen más que nadie. A través de un sólido sistema de evaluación de la

gestión pública, tanto la sociedad civil, como el Gobierno, pueden aprender a mejorar sistemáticamente sus papeles en el desarrollo del país.

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

En tal sentido, el Buen Gobierno, orientará sus esfuerzos a: impulsar el desarrollo institucional; creación del Ministerio de Interior; ordenamiento territorial; fortalecimiento fiscal; participación de la sociedad civil; gestión pública eficiente.

3.3.2 El Salto Educativo, Emergencia de Desarrollo del Sector

El Salto Educativo, es el Plan para el Sector Educativo Colombiano, que hace parte de la estrategia general de desarrollo del Gobierno del Presidente Samper Pizano. Según el Ministerio de Educación Nacional, dicho Plan coloca a la Educación como eje del desarrollo del País, con lo cual se espera superar en poco tiempo y en forma integral, una de las más preocupantes debilidades: La precaria formación de nuestro recurso humano.

La empresa de sacar este Plan adelante, no será fácil, dijo el Ministro de Educación Nacional¹³⁰, por la poca capacidad de gestión que hoy evidencian muchas de nuestras entidades territoriales, las mismas que en virtud de la descentralización, tienen ahora a su cargo el manejo de tan compleja pero tan importante tarea. Apoyarlas en este empeño deberá ser tarea de todos: gobernantes y gobernados.

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

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

En consecuencia, el nuevo modelo de organización educativa es la institución escolar, como centro de organización administrativa, ya que se considera la célula fundamental del

¹³⁰ Ministro Arturo Sarabia Better, perteneciente al Partido Liberal Colombiano.

sistema y por tanto deberá contar con autonomía y capacidad de operación necesarias para su funcionamiento óptimo.

Para el logro de esta nueva organización educativa, el Plan puso en marcha los programas: Implantación de la institución escolar básica; implantación de la organización educativa municipal; implantación de la organización educativa departamental; Organización del Ministerio de Educación.

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

1ª. Elaboración y consolidación del Plan Decenal de Educación 1996-2005¹³¹. Desde comienzos de 1995 se iniciaron los trabajos del Plan Decenal de Educación (asunto que le correspondió liderar a las entonces, Ministras de Educación Nacional, Dra. María Emma Mejía, 1996; Sra. Olga Duque de Ospina, 1996).

Dicho Plan, fundamentado en la concepción de una planeación participativa, en la cual la comunidad educativa, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios, las autoridades locales y regionales, la sociedad civil y la población en general, de un lado, y el Estado, del otro, conciertan las políticas y

¹³¹ Designio de la Ley 115 de 1994 (Ley general de Educación), y una de sus razones fundamentales es la de elevar la educación a la categoría de política de Estado, es decir, liberándola de los estrechos márgenes de un período de gobierno.

metas de desarrollo educativo para los próximos 10 años, haciendo así en tránsito histórico de políticas educativas de un Gobierno a políticas estables y duraderas del Estado¹³².

2ª. Reestructuración del Ministerio de Educación Nacional¹³³:

El nivel nacional del sector público administrativo de la educación, está constituido por el Ministerio de Educación Nacional, y sus organismos adscritos y vinculados¹³⁴. Con esta decisión se pretendió adquirir mayor capacidad institucional para liderar los procesos de cambio organizacional y de gestión

¹³² Estos trabajos iniciales concluyeron en la adopción en febrero de 1996 del Plan Decenal de Educación y continuaron luego con el establecimiento en el Ministerio de Educación Nacional y en los Departamentos y Distritos de la Gerencia del Plan, como organismo encargado de coordinar la movilización por la educación y el desarrollo programático del Plan Decenal. 1997 fue el año de la consolidación del Plan Decenal de Educación, gracias al conjunto de acciones que el Ministerio de Educación Nacional realizó para lograr la apropiación del mismo por parte de la sociedad civil, de la comunidad educativa y de las autoridades. Entre estas acciones se destacan los Foros Educativos que se efectuaron en los municipios, distritos y departamentos¹³², los cuales constituyeron espacios de participación de la comunidad en el debate de los problemas de la educación y en la definición de estrategias y acciones para resolverlos. Para facilitar un espacio permanente de participación a la sociedad civil y a las entidades del sector público en la deliberaciones obre los desarrollos y elaboraciones del Plan, se conformó el Seminario Permanente.

¹³³ Decreto No. 1953 de 1994, por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. La norma que le antecede a la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional es la Ley 29 de 1989, que modificó parcialmente su estructura.

¹³⁴ Son entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Educación Nacional los establecimientos públicos que cumplen funciones de apoyo a la educación: ICFES, ICETEX, universidades entre otros. En esta nueva reestructuración se reconvirtió la dependencia del Viceministerio en dos: Viceministerio de Educación Básica y Viceministerio de la Juventud; así mismo se creó la Secretaría Técnica, con el fin de orientar y promover el desarrollo administrativo de las entidades territoriales para la administración educativa.

descentralizada del sistema educativo a nivel nacional y territorial.

3ª. El Proyecto Educativo Institucional “PEI” como instrumento de participación:

Esta estrategia¹³⁵ ha significado en cada una de las escuelas y colegios, en cada una de las comunidades educativas, una movilización orientada a identificar y construir su propio proyecto escolar, y un esfuerzo colectivo de estudio, análisis y definiciones, que trascienda cada vez al conjunto de las 50.000 instituciones de educación del país, en un gran dinamismo de eventos académicos y pronunciamientos

4ª. La consolidación del Gobierno Escolar:

Fue un despertar progresivo de una conciencia ciudadana en los estudiantes y docentes, en torno a la paz, la democracia y los derechos humanos como resultado de la definitiva incorporación de estos temas a lo largo de todo el currículo; de la promoción de una cultura democrática en las escuelas y colegios con el establecimiento del Gobierno escolar y sus instituciones representativas de padres de familia, educadores y estudiantes

¹³⁵ Dentro de esta dinámica, se realizó el Encuentro Nacional de Coordinadores Regionales PEI, para evaluar acciones y concertar la programación año a año. Además se prestó apoyo a las Secretarías de Educación para inscribir los PEI.

5ª. Democratización de las estructuras de poder:

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

Los procesos de aprendizaje significativo se han consolidado, dando énfasis a habilidades, actitudes y valores básicos y fundamentales, la sensibilización de los maestros hacia la transformación de su acción educativa, la inserción de las instituciones a sus comunidades locales, adaptando sus planes de estudio, a sus requerimientos, necesidades y aspiraciones, sin perder de vista la necesidad de construir ciencia y tecnología para el desarrollo del país¹³⁶.

¹³⁶ Con este propósito se realizaron en 1997 las siguientes actividades: Seguimiento e interventoría a la experiencia sobre democracia en la escuela en Boyacá, Bogotá y Cesar (12 experiencias), trabajo conjunto con la Registraduría en la presentación de un proyecto a la UNESCO sobre Democracia Participativa y Pedagogía Electoral; de Cundinamarca; Creación de un Comité Consultor Nacional para la elaboración de ítems de habilidades, conocimientos, actitudes, acciones y conceptos. En 1998, se realizó en el marco del Segundo Foro Educativo Nacional el Encuentro Nacional de Personeros Estudiantiles, en el cual más de mil participantes de todo el país presentaron al Ministro de Educación sus observaciones y propuestas en torno a su labor a las necesidades de la Educación Nacional.

6ª. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa:

Los trabajos, para el diseño de este Programa se iniciaron durante 1996, año en el cual se produjeron los documentos Perfil I y Perfil II del Proyecto. No obstante a mediados de 1997, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, como el Departamento de Planeación Nacional, DNP, formularon observaciones relacionadas con la necesidad de precisar aspectos del contenido del programa y con las políticas de reforma del sector. Programa Nacional, que incentivó a las instituciones educativas a impulsar significativos procesos de mejoramiento, ajustes, selección de estrategias y modelos gerenciales, que privilegiaban la calidad en la gestión¹³⁷.

¹³⁷ A raíz de ello, el Ministerio de Educación Nacional trabajó conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, DNP en la elaboración y tramitación ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES del documento 2952, mediante el cual se fijaron el marco conceptual, los objetivos y la estrategia de ejecución del de éste, tanto en su concepción y dimensionamiento como en la estrategia operativa prevista de puesta en marcha de experiencias demostrativas y de modalidad de crédito de innovación y aprendizaje. El Programa pretendió inducir procesos de reforma del sector educativo centrados en el tema de la gestión. Por su carácter, el Programa reviste especial trascendencia para Colombia, pues da respuesta a los diagnósticos contenidos en el Salto Educativo y en estudios adelantados por distintos especialistas. En particular responde claramente a las cuatro estrategias de El Salto Social y a varias del Plan Decenal, en especial a las del Fortalecimiento de la Institución Educativa y al Mejoramiento de la gestión educativa. En estas circunstancias, el Programa tiene un carácter estratégico para concretar el nuevo rol que debe cumplir el Ministerio de Educación Nacional en el contexto de la descentralización, por los temas que aborda como el diseño del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, Sistema Nacional de información, nuevo sistema de asignación de recursos, consolidación del modelo de descentralización educativa en el nivel local con énfasis en la institución educativa, incorporación de medios de comunicación y nuevas tecnologías, así como por la estrategia adoptada de validar los modelos de gestión que garanticen el logro de los

7ª. Consolidación de la descentralización educativa:

En el Plan de Desarrollo “El Salto Social” se hizo explícito el compromiso, de introducir modificaciones conceptuales, procedimentales e institucionales en las actividades del Estado, para crear una nueva visión de la gestión pública especialmente dirigida al cumplimiento de sus objetivos sociales.

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

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

El proceso de certificación en los Departamentos y Distritos para obtener la dirección del servicio educativo y el

objetivos de equidad, eficiencia y calidad, de tal forma que se desarrollen los instrumentos efectivos para la transición hacia tales reformas.

manejo autónomo del Situado Fiscal, se inició durante al año de 1995 con la certificación de 9 departamentos y 3 distritos; en 1996 se certificaron 7 departamentos y en el año de 1997 se certificaron 16 departamentos y 1 distrito. Lo anterior significó el traspaso de 221.785 docentes y directivos docentes, 22.813 administrativos, 67 establecimientos educativos del orden nacional en 242 municipios y de recursos por \$1.709.715.000 para prestación de servicios y \$288.523.000 más para aportes patronales.

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

Con la metodología Radar¹³⁸ se registró el significado y las diferentes facetas de algo que, aunque intenta ser sencillo

¹³⁸ Es un producto de un trabajo conjunto realizado por los profesionales del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Misión Social quienes se propusieron contribuir de manera participativa con las mismas entidades territoriales un instrumento que sirviera para efectuar el seguimiento del proceso descentralizador realizado entre 1993 y 1997 con los 32 departamentos y los cuatro distritos, cuatro años en los cuales se han logrado avances en al construcción de manera participativa de una metodología cuyo objetivo principal es el de medir así capacidad de gestión de las entidades territoriales. Lideró esta experiencia el Ministro de Educación Nacional, Dr. Jaime Niño Díez.

resulta en la práctica bastante complejo. Incluso, la meta en el corto plazo, es que este instrumento pueda servir para apoyar las funciones que deben cumplir los departamentos en el seguimiento de sus municipios y de éstos, frente a los establecimientos educativos con el propósito de consolidar el sistema educativo descentralizado de acuerdo con el alcance de sus competencia¹³⁹

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

Para enriquecer el discurso, a nivel teórico y práctico, véanse, a continuación, los resultados de la encuesta aplicada a actores clave informados del sector educativo, nivel formuladores de política, ámbitos de gestión: Departamental, Distrital, Municipal; Rol de gestión: Gobiernos, supervisores de educación, directores de núcleo, servidores públicos), alrededor de tópicos de descentralización administrativa en Colombia, Categoría de

¹³⁹ Acápites de la Presentación hecha por el Señor Ministro de Educación Nacional Dr. Jaime Niño Díez en el documento: Radar, apoyo a la gestión descentralizada del sector educativo, Metodología, Informe Final, Lineamientos de Política, Seguimiento a Municipios, MEN Secretaría Técnica-Dirección de apoyo a la administración educativa, Santa fe de Bogotá, julio de 1998

Análisis: Bondades Universales de la Descentralización (UNESCO-IIPE: 2007).

TABLA 6: LA DESCENTRALIZACIÓN AMUMENTA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	3	17.65%
PARCIALMENTE	9	52.94%
NO	5	29.41%
	17	100-00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre del sector educativo

Análisis e Interpretación:

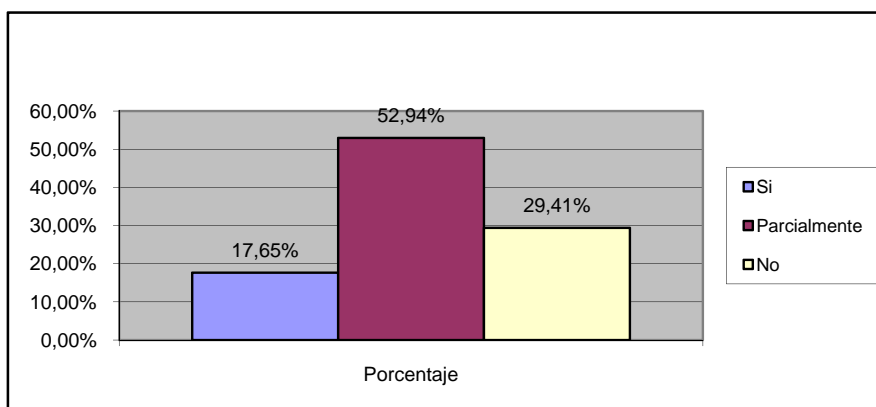
Con la descentralización, se ha aumentado la administrativa en la educación (3), porque: Permite dirigir los problemas sociales de manera directa para su solución; hay más participación de personas que verdaderamente se interesan por el proceso y resultados de la educación; la descentralización, permite mayor agilidad en la toma de decisiones, pero la corrupción no permite lograr los resultados que se podrían alcanzar

Con la descentralización, se ha aumentado parcialmente la eficacia administrativa en la educación (9), porque: Los entes territoriales no están preparados para manejar técnicamente al sector de la educación; la entidad territorial se vuelve un verdadero doliente de la función social de la educación; hay políticas institucionales que son rígidas; hay descentralización administrativa, pero no en recursos, las secretarías municipales y regionales siguen dependiendo de los políticos; aunque las políticas han sido creadas con ese propósito, la administración continúa lenta y burocratizada; la secretaría de educación, en relación con lo administrativo a veces es muy demorada; la transición de Departamental a Municipal, continúa siendo insuficiente administrativamente; con lo de las fusiones, se han creado pulpos, instituciones educativas con cabeza, las otras sedes con tentáculos pequeños; existen sistemas aparentemente democráticos, pero es una cortina de humo, ante el autoritarismo; la descentralización administrativa en los municipios no certificados, solo se da hasta el ámbito departamental

Con la descentralización, no se ha aumentado la eficacia administrativa en la educación (5), porque: Los entes territoriales no están preparados para manejar técnicamente el sector de la educación; no es total esa eficacia en lo administrativo; no se estaba preparado para la autonomía administrativa especialmente en la económica; la descentralización ha sido sin los recursos necesarios y ha deteriorado la infraestructura de servicios; el modelo de regionalización (sedes) de la Universidad del Valle no

permite generar procesos, que vayan acordes con particularidades y dinámicas propias de los municipios; la capacitación es insuficiente de los administradores de la educación, sumado a la falta de recursos económicos, y la lentitud en los procesos administrativos de los entes encargados de dirigir y prestar el servicio educativo.

Desde el imaginario radical de los encuestados, la descentralización administrativa de la educación, ha generado saltos y movimientos en los procesos de gestión, favoreciendo la eficacia administrativa, sobre todo en la toma de decisiones y los cambios en las estructuras organizacionales del sistema educativo y de las instituciones, consecuentes con las estrategias de modernización administrativa del Estado y la Sociedad; es muy débil, todo por falta de capacitación, aumento de la politiquería, la falta de recursos y, de manera especial, por falta de apropiación conceptual de los actores encargados de la operacionalización, control, seguimiento y evaluación de las políticas, como también, por el poco impacto en el ciudadano, dado que, finalmente, la descentralización administrativa, es un rasgo emergente de la cultura regional y local de la administración pública (Gráfica 6).



GRÁFICA Nro. 6. NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 7: LA DESCENTRALIZACIÓN POTENCIA LA PARTICIPACIÓN POPULAR

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	29.41%
PARCIALMENTE	9	52.94%
NO	3	17.65%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

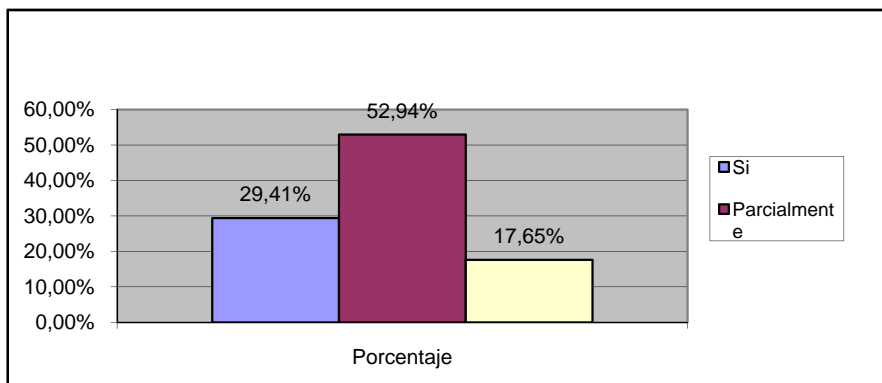
La descentralización, si potencia la participación popular (5), porque: mejora la autonomía de las autoridades locales, fijando responsabilidades claras; por la autonomía administrativa; aunque contradictorio, pero existe la figura del co-gobierno en la institución educativa; todos los actores interesados tienen que participar, aunque con presiones y limitaciones; cada vez más, se ve la necesidad de “ser parte de”; los municipios descentralizados, si han gozado de empoderamiento y participación popular, todo sobre las limitaciones de la cobertura.

La descentralización, parcialmente potencia (7) la participación popular, porque: la participación se da en ciertos niveles elementales, pero no tiene vías de avance en los diversos procesos; ha permitido ampliar la participación de las autoridades locales y la mediación en la prestación del servicio, aunque es restringida por la centralización de las políticas educativas; los gobiernos escolares son una farsa; las costumbres y vicios politiqueros que se perpetúan en la administración educativa, impiden un aproximación a la real participación democrática; a veces no hay democracia; todavía no se tiene la cultura del buen ejercicio de la democracia; al ser un modelo que viene de abajo hacia arriba, la tarea de los municipios se reduce a replicar el modelo.

La descentralización, no potencia la participación popular (2), porque: Los mandatarios locales no tienen suficiente preparación académica para el manejo del sector; la participación en la gestión es un embeleco, son los gobiernos los que designan

los representantes a organizaciones y comités de la educación, de acuerdo con intereses de partidos o movimientos políticos.

Desde los imaginarios radicales de los encuestados, la descentralización, de alguna manera, ha potenciado la participación popular, sobre todo en niveles de consulta, información y decisión, acordes con la asignación de recursos, el nivel de competencias y las necesidades territoriales, incentivando la construcción de la tan anhelada “autonomía”, puesto que los gobiernos locales, ya empiezan a preocuparse por la importancia de la educación para el desarrollo. Se insiste de nuevo, en la falta de preparación por parte de los actores claves, para orientar los cursos de acción de la descentralización Gráfica 7).



GRÁFICA 7: NIVEL DE POTENCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 8: LA DESCENTRALIZACIÓN PROPENDE POR EL MEJORAMIENTO DE LA PROVISIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO AL HACER HINCAPIÉ EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	29.41%
PARCIALMENTE	9	52.94%
NO	3	17.65%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

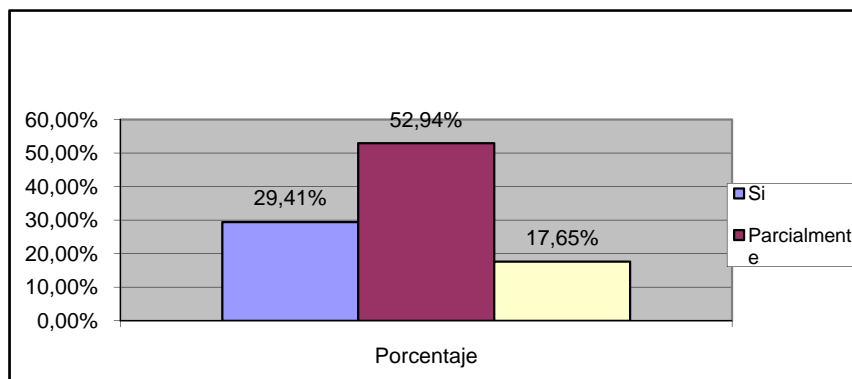
La descentralización, si propende por el mejoramiento de la provisión del servicio, al hacer hincapié de la rendición de cuentas (5), porque: es evidente el control directo del presupuesto, encaminado directamente hacia los problemas; hay mayor control por parte de las Contralorías, y hay revisión fiscal a las instituciones educativas; se está trabajando con metas de calidad y mejoramiento continuo; se han venido mejorando los sistemas de control, tanto en la prestación del servicio, como en el manejo de los recursos destinados a la financiación de la educación

La descentralización, propende parcialmente, por el mejoramiento de la provisión del servicio educativo, al hacer hincapié en la rendición de cuentas (4), porque: es necesario más control y acompañamiento; se deben entregar o rendir cuentas tanto a la Alcaldía, como a la Contraloría; la rendición de cuentas, exige una posición transparente, ésta se da a nivel departamental, ya que en ámbito local, falta cultura de participación y capacitación; se rinden cuentas de datos y estadísticas, con poco de alcances y calidad.

La descentralización, no propende por el mejoramiento de la provisión del servicio, al hacer hincapié de la rendición de cuentas (4), porque: el proceso de rendición de cuentas no se hace evidente; todavía falta un mayor control y todo depende de la honestidad del mandatario local; a pesar de la descentralización, el sistema educativo no ha tenido un mejoramiento en la provisión del servicio educativo; la rendición de cuentas, se reduce, principalmente, a datos sobre cobertura.

La rendición de cuentas en la provisión del servicio educativo, es un desafío de la gerencia moderna por parte de las autoridades, los gobiernos y los servidores públicos, pero ante todo, es un deber, que se convierte en derecho de los ciudadanos, consagrados en la Constitución y la Ley. Desde los imaginarios radicales de los encuestados, la descentralización, de alguna manera ha ido generando la cultura del control social en educación,

aunque falta mayor capacitación y empoderamiento de las comunidades educativas (Gráfica 8).



GRÁFICA 8: NIVEL DE MEJORAMIENTO DE LA PROVISIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO AL HACER HINCAPIÉ EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 9. INTEGRACION DE LAS ESTRUCTURAS DE LA EDUCACION A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	4	23.53%
PARCIALMENTE	9	52.94%
NO	3	17.65%
NO RESPONDE	1	5.88%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación

La descentralización, si promueve la integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno (4), porque: hay más compromiso, cambio en las estrategias metodológicas, espacios de participación, y sobre todo, un enfoque dado por la Institución; se adapta al programa de gobierno de un Alcalde a las necesidades de la educación; a través de las políticas del Ministerio, se implementan políticas regionales y locales; hay efectivamente, una interlocución, entre lo local, lo regional y lo nacional; habría que pensarse, si ello ha sido apropiado o no.

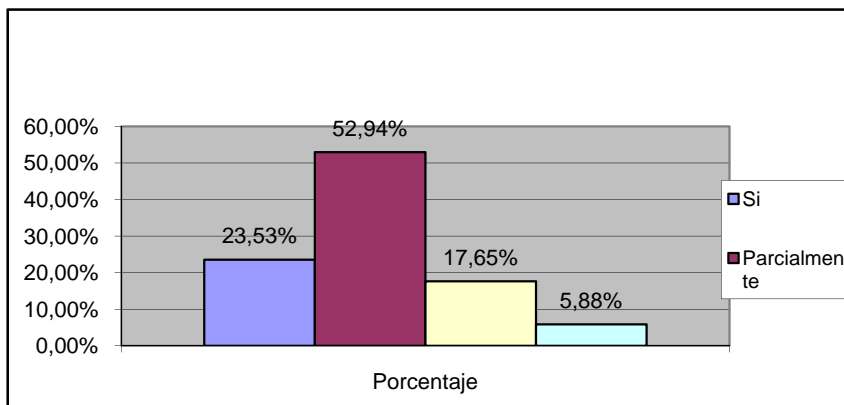
La descentralización, promueve parcialmente, la integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno (6), porque: si se obedece a los sistemas, pero no necesariamente estos son los apropiados; falta definición de los modelos y mayor compromiso de las autoridades locales para la implementación; se limita a seguir un plan central y no va en concordancia con un plan regional y local; no hay control interno, ni veeduría; muchos administradores (rectores) no han asimilado ésto y siguen con sus viejos esquemas; la gestión continúa siendo centralista, esto es, mínima o sin ninguna autonomía.

La descentralización, no promueve la integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno (3), porque: hay uniones que son difíciles de consolidar; a pesar de lo legal, hay estructuras que deben funcionar más en la práctica; a pesar de las disposiciones legales, crean estructuras que deben funcionar al servicio de partidos o grupos políticos; en la práctica, no ha sido posible, por falta de recursos para crear estructuras.

No responde la pregunta: un (1) encuestado.

Los sistemas de gobierno local, poco a poco se han ido integrando a las estructuras del sistema educativo, sobre todo a través de los planes de desarrollo, los planes y programas de los gobiernos nacional y departamental, pero, desde los imaginarios de los actores encuestados, en dichos sistemas de gobierno,

prevalecen intereses de grupos políticos para mantener el poder, desde las estructuras administrativas de la educación (Gráfica 9).



GRÁFICA 9: NIVEL DE INTEGRACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE LA EDUCACIÓN A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

Ver Anexo 13: Síntesis de Trámites y Debates, dados en el Congreso de la República de Colombia, y Anexo 16 Gacetas Publicadas, relacionadas con la Expedición de la Ley 715 de 2001

En términos generales, la descentralización (IIFE: 2004), encabeza el programa de reforma en muchos países, gobiernos y organismos la consideran una medida indispensable para ofrece

una educación de calidad, sin embargo, poco se sabe acerca de su implementación e impacto real en las escuelas y a nivel local¹⁴⁰.

Si bien las políticas de descentralización, están estrechamente vinculadas al contexto nacional específico, obedecen en alto grado (R.V Gobinda: 2007), a la voluntad política en el Estado y gobierno central de delegar, desconcentrar, devolver o privatizar la gestión educativa, en el caso particular para España, con las Comunidades Autónomas (PUÉLLES:1994), Descentralización en América Latina (RONDINELLI: 1984), Chile, con la regionalización (HEVIA: 1996), políticas para al modernización del Estado en América latina (CASSASUS: 1989), en Colombia, desconcentración y delegación (CARDONA: 2004), preferiblemente, a través de los Establecimientos Públicos Descentralizados del nivel nacional o las estructuras administrativas de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios, Territorios Indígenas).

Se infiere que para unas u otras decisiones, posiciones y contribuciones de gobiernos, políticos, estudiosos, teóricos, investigadores o especialistas, que la descentralización administrativa en todos los casos se basa en razones principales: a) Aumentar la eficacia de la educación haciéndola más pertinente para satisfacer las necesidades locales, b) Son un medio para

¹⁴⁰ UNESCO - INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION, IPE. Carta Informativa, vol. XXII, No. 4, octubre – diciembre de 2004

promover democráticamente la participación popular al empoderar a las autoridades locales, c) Tratan de mejorar la provisión del servicio al hacer hincapié en al rendición de cuentas.

3.4 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA EN CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ”, 1998 – 2002, PRESIDENTE ANDRÉS PASTRANA ARANGO

Correspondió el liderazgo al Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, de la Alianza por el Cambio. El centro del mandato fue la “Construcción de la Paz”, a través de dicho Plan, como método propuesto, para lograr el compromiso, no sólo del Gobierno, sino de toda la población colombiana para trabajar en la construcción de una sociedad propicia para la paz: “Construir la Paz desde la Educación” ha sido el reto que se ha impuesto el nuevo país.

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

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

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

En cuanto a la Administración Pública, era necesario privilegiarla, porque sus problemas, marcaban claramente falta de

racionalidad, en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios, y el cumplimiento de sus funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población, inadecuado uso de los recursos públicos, creciente déficit fiscal, altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos, carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Factores que venían propiciando una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordenaba conservar la Constitución de 1991.

La reforma de la Administración Pública fue entonces una política de Gobierno, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación, orientada por los criterios de: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; y adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

3.4.1 Las Instituciones desde “abajo”, asunto prioritario para lograr el Cambio.

Las Instituciones desde “abajo”, concretizadas en las “alianzas estratégicas”, se constituirían en un asunto prioritario para el logro de los objetivos del Cambio para Construir la Paz. Si bien las alianzas (Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002) pueden ser de diverso tipo y propósito, una variedad de ellas, será

particularmente estimulada en varias de las políticas sectoriales a través de proyectos productivos participativos.

Este propósito de política de Gobierno, alimentó en alto grado el llamado Plan Colombia¹⁴¹, que posibilitara el desarrollo de cultivos permanentes, promovidos por el Gobierno a través de incentivos de capitalización en el campo o reforma agraria, y apoyadas por inversiones públicas en infraestructura, servicios y desarrollo social.

La participación comunitaria fue una de las estrategias de Gobierno que mayor fuerza fue cogiendo. La participación de las comunidades a todo nivel, era entonces la base de la búsqueda de la convivencia y la construcción de la Paz. Así mismo, se determinó que el escenario fundamental para iniciar el proceso de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, era el municipio, como unidad básica para desatar potenciales de desarrollo social y económico.

¹⁴¹ Estrategia económica que genera empleo; estrategia fiscal y financiera que adopta medidas severas de austeridad; estrategia de paz que apunte a los acuerdos de paz negociados con la guerrilla; estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la policía; estrategia judicial y de derechos humanos; estrategia antinarcóticos; estrategia de desarrollo alternativo; estrategia de participación social; estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación ; estrategias de orientación internacional que confirmen los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga: Las Diez Estrategias del Plan Colombia.

La participación comunitaria será la base para la recuperación de la vida municipal, para avanzar en la construcción, desde la base, de una nación pluriétnica y multicultural y para promover la igualdad de los derechos y de trato entre hombres y mujeres.

La Participación de la sociedad civil, como mecanismo e instancia de participación directa definidos por la Constitución y la Ley, para el ejercicio del control social, tanto para la sociedad como para los gobernantes, era necesario profundizarla para hacer más viable la descentralización.

El gobernante lo justificó, dada la existencia de un sinnúmero de obstáculos para el desarrollo de una cultura política de participación efectiva de la comunidad en los asuntos públicos, sumado a la ausencia de incentivos concretos para las prácticas democráticas diferentes al voto, que han llevado a que las comunidades tengan un perfil relativamente bajo en el señalamiento de sus prioridades, en la prestación de los servicios, y en el seguimiento y evaluación del desempeño de sus gobernantes, en últimas un obstáculo par la consolidación del control social. La sociedad tenía un compromiso fundamental: La reconstitución del tejido social, dado que hasta el momento el modelo de desarrollo social en el país no era viable.

Ahora bien, las “Instituciones desde abajo”, conjuntamente con el ordenamiento territorial fue otro de los

objetivos centrales de la estrategia de profundización para la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial, y en la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, considerando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Al respecto se dice en el Plan nacional Para Construir la Paz:

Un Estado moderno como el que propone la Constitución debe comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro., incorporando sólo a efectos de la lógica económica. El ordenamiento territorial, no es una simple partición del territorio nacional, sino una estructura de relaciones complejas en la cual las partes interaccionan entre si y con el todo que es la nación.

Era entonces importante, avanzar en la construcción de un sistema regional basada, no solamente en la definición de territorios, sino además en la articulación de las dinámicas sociales, políticas, culturales y poblacionales, entre otras., orientadas a lograr los objetivos de paz, convivencia y crecimiento sostenido con cohesión.

Sumado al propósito de avanzar hacia la construcción de un sistema regional, era necesario revisar las políticas y los

procesos de "Transferencias", ordenados en la Constitución y en la Ley 60 de 1993, pues los analistas lo consideraban complejo para cumplir con todos los objetivos con un mismo instrumento, y que, por el contrario, se podrían estar sacrificando unos por el énfasis dado a alguno de ellos.

3.4.2 La Educación, Asunto prioritario para Construir la Paz

Lo que requiere el país (Plan Nacional de desarrollo, 1998-2002), es un gran cambio: Un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Para lograrlo, además de dar prioridad a la cobertura en educación y salud, era necesario pensar nuevas políticas y estrategias de modernización de la administración educativa, tanto a nivel sectorial como institucional, en perspectiva de buscar el mejoramiento de su eficacia, el aumento del control social que obligue a asumir compromisos y a rendir cuentas de su cumplimiento, así como la búsqueda a que nuevos agentes intervengan en la prestación de los servicios.

Eran evidentes las limitaciones normativas, en competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector, caracterizadas por: Profusión y complejidad de las normas; dispersión de responsabilidades entre los niveles de gobierno; vacíos y superposiciones entre diferentes

entidades, que generan inconsistencias en la asignación de funciones.

El sector se caracterizaba (SARMIENTO: 1996) por la dispersión de competencias, y las forma como se diluyen las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Nadie es responsables de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial, en ningún nivel geográfico, lo que genera vacíos o superposiciones conflictivas entre los diferentes niveles

La capacidad del Ministerio de Educación Nacional para orientar, evaluar y planificar el sistema educativo, también fue cuestionado, a pesar de la existencia de instrumentos científicos y modernos, para cumplir sus funciones, se han encontrado los tradicionales problemas de inestabilidad de los equipos técnicos, en todos los niveles territoriales.

3.4.3 Emergencia de la Ley 715 de 2001, Ley General de Participaciones.

Un tercer hecho fundamental, que configuró la descentralización propiamente dicha, fue la expedición de la Ley 715 de 2001, denominada: “Ley General de Participaciones”.

Al respecto, véanse algunas miradas, comprensiones e interpretaciones, derivadas de los debates dados, en el Congreso de

la República de Colombia, explicitados en las Gacetas de dicho Congreso¹⁴²:

Ponencia para Primer Debate al proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara 23 de noviembre de 2001:

Víctor Renán Barco, Augusto García y Otros Ponentes de las Comisiones Constitucionales Tercera de Senado y Cámara, pronunciaron:

Honorables Congresistas:

“El proyecto de Ley, sobre el cual rendimos ponencia, fue puesto a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional. Este proyecto permite avanzar hacia un nuevo esquema de descentralización y hacia una mejor organización de los servicios de educación, salud y los servicios a cargo de los municipios, con el fin de mejorar la equidad, la eficiencia del gasto y la calidad de los mismos. Este nuevo esquema, en la medida que permitirá una mejor distribución de responsabilidades con sus respectivos recursos, posibilitará a las entidades territoriales la consolidación de su autonomía administrativa. Es importante advertir que el proyecto que se pone a consideración es de la

¹⁴² Trabajo realizado en el Archivo del Congreso de la República, por Silvio Cardona González, Bogotá, 2006 - 2006

mayor importancia tanto por su contenido, como por la necesidad de disponer de normas legales que desarrollen el acto legislativo 001 de 2001. Sin la aprobación de éste no se contará con los instrumentos legales para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones en el año 2001, con su grave perjuicio para las entidades territoriales y toda la ciudadanía en la medida que se impedirá la prestación de los servicios públicos de educación y salud .

Desde que se inicia el oleaje de la descentralización administrativa y económico – financiera en el país, específicamente con la Ley 12 de 1986 (Impuestos Valor agregado, IVA), el tema de las “participaciones”, siempre ha estado vigente. La participación económico – financiera ,como un derecho de la nación y la entidades territoriales, en el recaudo de dicho impuesto, dado que la “participación”, afecta la gestión pública local, y desde luego, la educación como sector de inversión social¹⁴³.

La discusión nacional sobre la “participación” en las finanzas públicas se ha movilizado en torno a ciertos sectores sociales (los pobres) o sectores de inversión (servicios públicos,

¹⁴³ La importancia de la “participación” afecta la gestión pública local y de ahí la importancia desde: a) La institucionalidad, para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, b) la ética, por la y transparencia para el desarrollo local, c) Lo social, por la participación, compromiso y resultados comunes, d) Lo económico, por la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos, e) la democracia, por el liderazgo en valores, espíritu cívico y responsabilidad ciudadana.

educación, salud, vivienda, cultura, etc.); esto, ha desencadenado siempre en el tema de la “focalización”, buscando , desde luego, las necesidades básicas insatisfechas para orientar la inversión pública municipal (necesidades jerárquicas de Maslow: primarias, secundarias, terciarias y sus respectivos satisfactores). Acto seguido, la Constitución de 1991, en su artículo 356, ordena que se fijen los servicios a cargo de la Nación y las entidades territoriales; determina el situado fiscal; fortalece el Impuesto al valor Agregado, y demás transferencias; aduce que la Ley establecerá los plazos para la cesión de recursos y el traslado de obligaciones; en su artículo 357, expresa lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación.

Por su parte la Ley 60 de 1993, en lo relacionado con las “participaciones”, en su vigencia, creó una nueva escala de distribución de recursos, para los años 1994, 1995 y 1996, asignó el 60% a la educación, aparece el concepto de “calidad”. El acto legislativo 1 de 1993, hizo remiendos a la Constitución de 1991, y en su artículo 356; el acto legislativo 1 de 1995, aclaró el artículo 357 de la Constitución en lo relacionado con los ingresos corrientes de la nación en lo relacionado con la participación de los municipios según la Categoría (2^a. 3^a. 4^a. 5^a. Y 6^a).

Viene luego, el Acto Legislativo 1 de 2001, artículo 356, fortaleciendo de nuevo la figura de la “participación”, a través del Sistema General de Participaciones, para lo cual, establece el concepto de distribución, para alcanzar la “equidad”. La pelea

entonces, ha sido por la “aceleración” o “desaceleración” del comportamiento de la economía.

Se genera la Ley 715 de 2001. He aquí algunos asuntos explícitos del debate dado en el Congreso de la República de Colombia, explicitados en las Gacetas de dicho Congreso, interesantes de destacar, a modo de miradas, comprensiones, interpretaciones, sobre todo, por el valor de la conversación con actores claves y parlamentarios de nuestro país.

La estrategia de descentralización en Colombia se soporta sobre la base de una transferencia efectiva de recursos, responsabilidades y poder político del Gobierno nacional, hacia las entidades territoriales. Dicha estrategia, se expresa concretamente en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en una serie de leyes y normas sectoriales que desarrollaron los postulados constitucionales, sobre la base de que “Colombia es una república unitaria descentralizada y con autonomía territorial”.

El desarrollo legal vigente en la actualidad creó duplicidad de competencias, generando las mismas funciones para diferentes actores, en diferentes o en los mismos niveles de Gobierno. Así, en las entidades territoriales e instituciones, se presentaron confusiones que en ocasiones generaron el incumplimiento de responsabilidades, y la pérdida del interés ciudadano por exigir la rendición de cuentas; en este espacio, la Nación perdió también, la posibilidad de verificar el uso eficiente de los recursos y de ejercer

el control respectivo. Finalmente, y como consecuencia lógica de lo anterior, la calidad de los servicios empeoró notoriamente.

Por otra parte, la actual distribución de competencias, al no guardar relación con la heterogeneidad territorial, la dinámica sectorial y las necesidades reales, ocasionó distorsiones en la asignación de recursos.

La Ley 60 de 1993, distribuye en primer lugar los recursos entre entidades territoriales, y después entre sectores sociales con sus respectivos porcentajes. Esto afectó directamente la autonomía local, generó inequidad territorial y sectorial, ocasionando que las diferencias en la provisión de los servicios públicos se profundizaran en lugar de nivelarse.

Como resultado de este proceso, hoy las entidades territoriales se encuentran endeudadas, las instituciones nacionales y territoriales no tienen claridad en cuanto a sus funciones, hay poca participación ciudadana en la toma de decisiones y se ha perdido eficiencia y calidad en la prestación de servicios;

Emerge la necesidad de la reforma, dado que con el Acto Legislativo 01 de 2001 desaparecen los conceptos de situado fiscal y de participación en los ingresos corrientes de la Nación.

El texto puesto a consideración de las Comisiones del Congreso de la República es fruto de un amplio proceso de

concertación tanto con los sectores sociales como entre los ponentes. A pesar de existir consenso entre los ponentes sobre la mayoría del articulado, algunas de las disposiciones propuestas no cuentan con el apoyo de algunos ponentes o del Gobierno, por esa razón es necesario señalar, con el fin de facilitar el debate del proyecto, aquellos puntos sobre los cuales existen opiniones divididas: Unidad de materia, Distribución entre sectores, Logro educativo, plantas docentes.

Ponencia para Segundo Debate al proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara:

Víctor Renán Barco, Jaime Dussán, Luis Guillermo Vélez (2001) ponentes, expresan:

Honorables Congresistas:

“... En el tema de la educación es importante destacar la defensa de lo público, defendiendo la capacidad del estado para prestar los servicios públicos esenciales, protegidos de manera especial por el artículo 366 de la Carta Política. Esta posición se refleja de forma especial en el artículo 27 del proyecto que en su contenido reproduce el artículo 8^a. de la actual ley 60 de 1993, endureciendo aun más las condiciones exigidas para la prestación del servicio público por los particulares, introduciendo la figura de

la certificación de las instituciones privadas que quieran beneficiarse del recurso público, Bogotá, 2001).

La defensa de lo público, también fue un asunto de meritorio reconocimiento, en los debates del Congreso, animados también, por grupos de presión y actores estratégicos muy importantes en la educación del país.

Los interrogantes sobre lo que debe ser lo público están en el corazón de las reflexiones actuales sobre la administración de la educación, entendido lo público, como lo que es de todos y para todos, y que la responsabilidad de reconocimiento y obligación en alto grado recae en el Estado, aunque también se avanza en la discusión hacia lo público no estatal. En una u otra forma, lo público es el asunto que beneficia a los ciudadanos mediante los cuales se busca la satisfacción de necesidades de la comunidad en general.

En dicho contexto se generan asuntos estratégicos y argumentos, mediante el debate en el Congreso, éstos son, entre otros: Proyecto que presenta Unidad de materia; se elimina la asistencia técnica y administrativa de la Nación a las entidades territoriales, mediante convenios y contratación con entidades privadas; no procede la personería jurídica para las instituciones educativas y centros educativos; defensa de lo público, la mayoría de los ponentes en su conjunto manifestaron su convicción, de que

era necesario fortalecer las instituciones públicas, para garantizar la prestación de los servicios públicos más esenciales a la población, por esa razón se defendió por ese grupo de ponentes, la necesidad de reiterar en lo fundamental el contenido del artículo 8ª. de la Ley 60 de 1993; las tipologías que se apliquen a las entidades territoriales, creadas por la Constitución, tendrán en cuenta las especiales condiciones para prestar el servicio educativo, incluyendo la dispersión poblacional; la certificación de los municipios con menos de 100.000 habitantes, la realizan los Departamentos, previo el lleno de los requisitos; los municipios certificados, que no acrediten capacidad para administrar la educación perderán la certificación.

Estos asuntos estratégicos y otros argumentos, ponen de manifiesto que por decisión del Presidente de la Comisión Tercera del Senado de la República,, correspondió la responsabilidad de presentar ante la plenaria de la Corporación, la ponencia al proyecto de Ley, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 347, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) Constitución Política, y se dictan otras disposiciones, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros¹⁴⁴. Se promulga, la Ley General de Participaciones.

¹⁴⁴ El proyecto de Ley, sobre el cual se rindió ponencia, fue puesto a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional, desde finales del mes de octubre de 2000, y contiene una propuesta de reglamentación de los artículos referidos, y recientemente modificados por el Acto legislativo 01 de 2001. Efectivamente se expide La ley 0715 de 2001, Ley General de Participaciones,

En conclusión, aduce el Ministerio de Educación Nacional¹⁴⁵ que posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo 01 y de la Ley 715 de 2001, se subsana la duplicidad de funciones entre jurisdicciones¹⁴⁶ y se distribuyen los recursos entre departamentos y municipios con criterios de equidad y complementariedad. En la nueva Ley se establece que las sumas transferidas para prestar el servicio educativo, de distribuirán conforme a la asignación por alumno, según las tipologías definidas para cada entidad territorial. Con lo anterior, continúa diciendo el Ministerio de Educación Nacional, la Ley 715 de 2001 se constituye en una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reforma del sector educativo, ya que en efecto redefine la estructura de asignación de recursos del sector, pasando de un esquema de reconocimiento de costos, a uno que premia los resultados, los cuales serán determinados a partir de la gestión educativa territorial en términos de cobertura y calidad.

Para enriquecer el discurso a nivel teórico y práctico, véanse, a continuación, los resultados de la encuesta aplicada a

Ley que tiene grandes incidencias en el sistema educativo colombiano, en materia de competencias y recursos, y en su defecto, derogó la Ley 60 de 1993 y otras normas que le eran contrarias..

¹⁴⁵ Al respecto véase Cartilla Guía 9: “Certificación Municipios Menores de Cien Mil Habitantes”, publicación del Ministerio de Educación Nacional, que recoge y divulga el conjunto de políticas educativas nacionales en contexto del Plan Nacional de Desarrollo, Sector Educativo: “La Revolución Educativa, Colombia Aprende”, Presidente Álvaro Uribe

¹⁴⁶ Para una mayor aproximación ver: “Exposición de motivos al proyecto de Ley por el cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151,288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

actores clave informados del sector educativo, nivel formuladores de política, ámbitos de gestión: Departamental, Distrital, Municipal; Rol de gestión: Gobiernos, supervisores de educación, directores de núcleo, servidores público), sobre imaginarios radicales, alrededor de tópicos de descentralización administrativa en Colombia, Categoría de Análisis: Organización del sistema educativo:

Ver Anexo 14. Información suministrada por actores claves informados del sector educativo Ley 715 de 2001

TABLA 10: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA CON LA DESAPARICIÓN PAULATINA DE LOS NÚCLEOS EDUCATIVOS (Ley 715 de 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	3	17.65%
NO	12	70.59%
NO RESPONDE	2	11.76%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo
Análisis e interpretación:

Con la desaparición paulatina de los Núcleos de Desarrollo Educativo, si, se ha aumentado la eficacia administrativa (1), porque: es evidente el trabajo en equipo y la fusión de las Instituciones Educativas:

Con la desaparición paulatina de los Núcleos de Desarrollo Educativo, no se ha aumentado la eficacia administrativa (6), porque: Seguimos en lo mismo; no hay en lo administrativo quien sustituya el funcionamiento; se ha perdido la administración local de la educación; no existe instancia administrativa que sustituya sus funciones; porque “ellos supervisaban” las instituciones y sus procesos educativos; los Núcleos Educativos eran motor de una incipiente pero positiva administración, eran funcionales y por lo mismo erróneamente los cercenaron; están acabando con la inspección y vigilancia; en los municipios los núcleos de desarrollo educativo contribuyen al mejoramiento de las tres líneas de política: cobertura, calidad, inspección y vigilancia; los directores de núcleo son el puente directo entre la comunidad y la administración; sus funciones fueron asumidas por los entes municipales.

No responden (2)

Desde el imaginario radical de los encuestados, la desaparición paulatina de los Núcleos de Desarrollo Educativo no ha amentado la eficacia administrativa de la educación, ya que los entes administrativos encargados de la dirección del sistema educativo, llámese secretarías departamentales o municipales de

educación, se volvieron a especializar en funciones netamente administrativas, como por ejemplo, oficinas de personal, con muy poco ingrediente de política educativa pertinente y liderazgo con la comunidad, como si lo hacían los Núcleos (Gráfica 10)

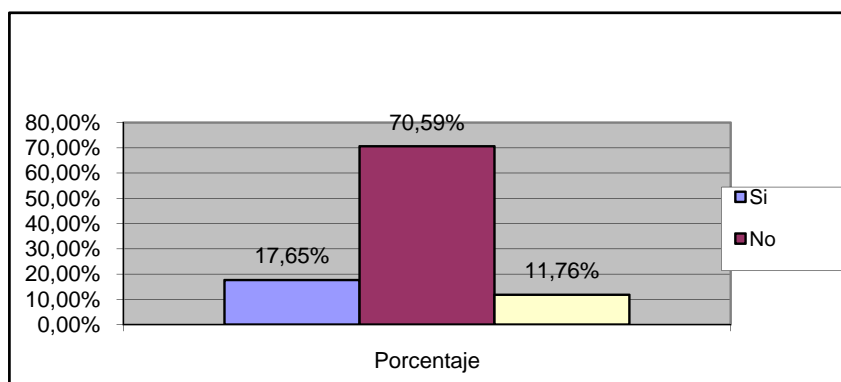


GRÁFICO 10: NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA CON LA DESAPARICIÓN PAULATINA DE LOS NÚCLEOS EDUCATIVOS

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves del sector educativo

TABLA 11: LA DESCENTRALIZACIÓN PERMITE ESPECIALIZAR LOS NIVELES DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	1	5.88%
PARCIALMENTE	4	23.53%
NO	12	70.59%
	17	100.00%

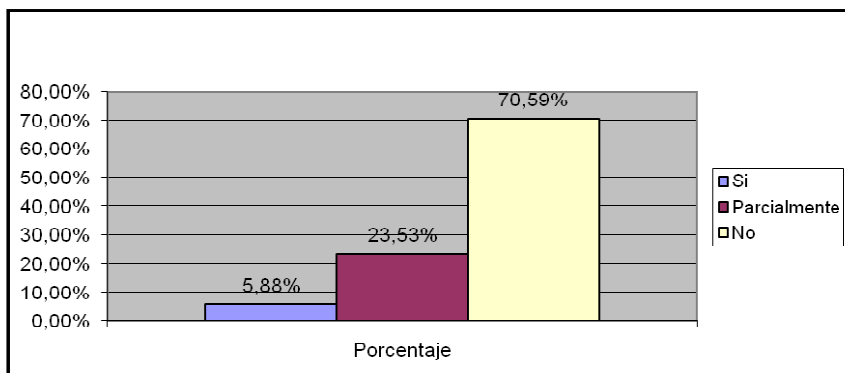
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización si permite especializar los niveles departamental y municipal (1), porque: Lograr que los entes estén al nivel de las exigencias demandadas

La descentralización parcialmente permite especializar los niveles departamental y municipal (4), porque: en la mayoría de los casos sólo se siguen parámetros del gobierno central y no se especializa según las necesidades de los municipios; en gran medida los entes departamentales; acorde con los recursos presupuestales

La descentralización no permite especializar los niveles departamental y municipal (12) porque: reciben los dineros pero no han recibido capacitación y no hay conciencia para la administración de recursos; cada ente administrativo (departamental, Municipal) gobierna, administra según su visión política personal o de su grupo político; siguen dependiendo del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación siguen a merced del vaivén político; se administran los recursos, más no se generan espacios de reflexión y de pensamiento sobre lo que se hace; las Instituciones se han fusionado y la distribución de los recursos es menor; las estructuras se ha disminuido de acuerdo a la distribución de los recursos pero no se han reformado de tal manera que pudieran hacer una mejor prestación del servicio; en los continuos cambios de secretarios y subsecretarios no hay procesos que pueden llegar a feliz término (Gráfica 11)



GRAFICA 11: GRADO DE ESPECIALIZACIÓN DE LOS NIVELES DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 12: EXPLICITACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DE LA EDUCACIÓN (Según Ley 715 de 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
PARCIALMENTE	7	70.59%
NO	3	23.53%
NO ENTIENDE LA PREGUNTA	1	5.88%
		100.00%

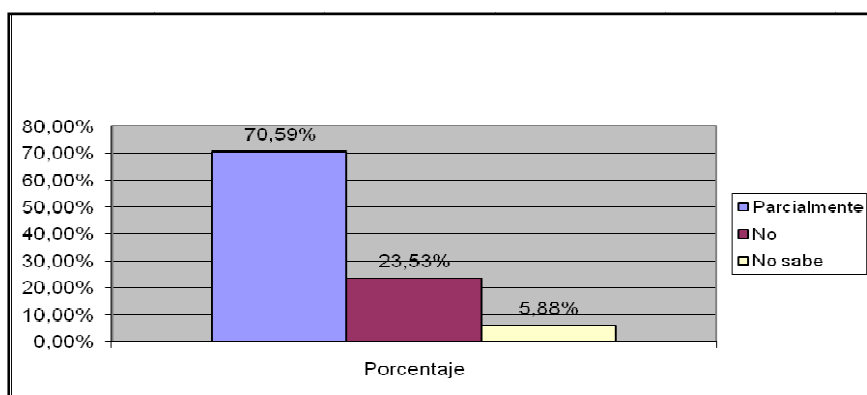
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización parcialmente explicita los principios de la función pública en las estructuras administrativas de la educación, porque: en los certificados hay pocas vacantes; Precisamente la certificación hizo que los municipios se independizaran y los principios de ley no se ejecutaran; Están amarrados al interés politiquero; Cada entidad avanza en sus procesos de autonomía alcanzan a tener una incidencia en la prestación del servicio; Muy poco; Regular; Regular

La descentralización no explicita los principios de la función pública en las estructuras administrativas de la educación(3) porque: Los municipios se vuelven autónomos; si el Municipio es autónomo, el Departamento no interviene; no hay una línea clara,

No entiende la pregunta (1)



GRAFICA 12: NIVEL DE EXPLICITACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DE LA EDUCACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada actores claves informados

TABLA 13: CLARIDAD EN LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN (SEGÚN LEY 715 DE 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	47.06%
PARCIALMENTE	4	35.29%
NO	2	17.65%
	17	100.00%

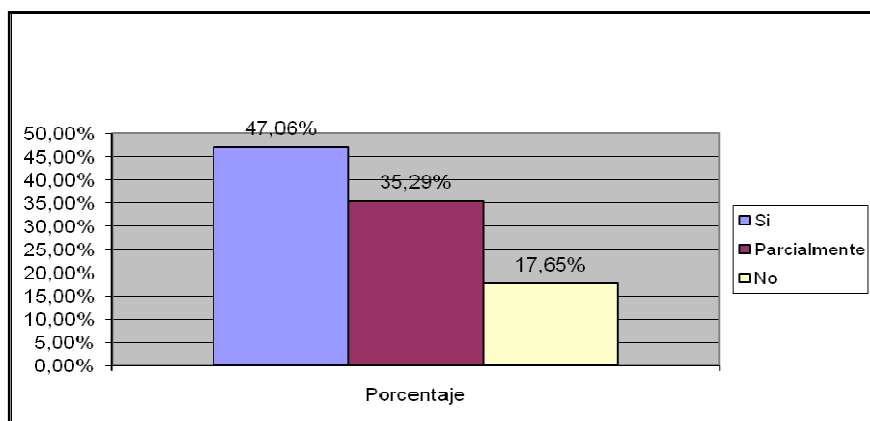
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización hace claridad en las competencias asignadas para la administración de la educación (5); porque: son claras a partir de la 715 de 2001 y ejecutables porque continuó poderes a las secretarías de educación y los rectores; no dice el ¿por qué?; totalmente regladas; la normatividad es clara, de ahí a que se apliquen en rigurosidad, hay mucha distancia; Supuestamente sí

La descentralización parcialmente hace claridad en las competencias asignadas para la administración de la educación (4); porque: las competencias son claras, las políticas educativas no lo son, por ejemplo, planes como el Plan Decenal de Educación que se ejecuta mínimamente y no se verifica; son claras pues la ley está dada pero no son comprensibles ni aplicables; muchas responsabilidades, pocos recursos; los gobernantes tal vez tiene claro las competencias; alcaldes y secretarios, en su mayoría

La descentralización no hace claridad en las competencias asignadas para la administración de la educación (2) porque: la reglamentación de la Ley 715 ha sido lenta e incompleta y por eso no se han definido las competencias de cada uno de sus entes; al reglamentar la Ley 715 había faltado complementar como deben ser las competencias (GRAFICA 13)



GRAFICA 13: NIVEL DE CLARIDAD EN LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo.

TABLA 14: EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA (SEGÚN LEY 715 DE 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	29.41%
PARCIALMENTE	10	59.82%
NO	2	11.76%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

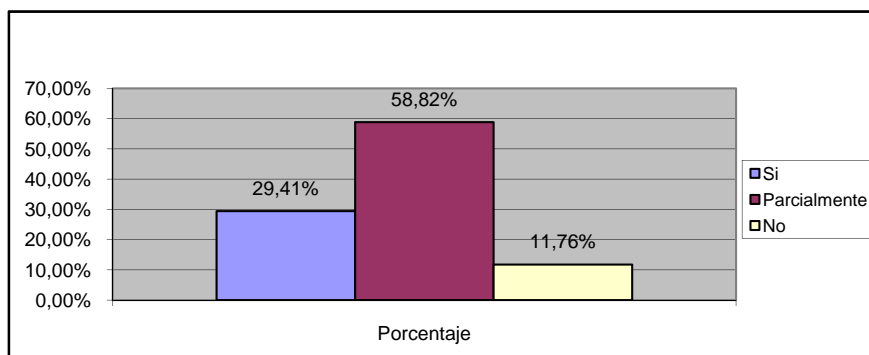
Análisis e interpretación:

La descentralización si logra eficacia de los sistemas de inspección y vigilancia (5) porque: puesto que los rectores y el ejecutivo municipal gestionan planes de desarrollo educativo; se han implementado planes de mejoramiento en cabeza de los docentes supervisores; las alcaldías y las contralorías hacen seguimiento económico y administrativo

La descentralización parcialmente logra eficacia de los sistemas de inspección y vigilancia para la administración de la educación (10) porque: La autonomía de las Instituciones educativas (ley 115 de 1994) alivia el concepto policivo de inspección y vigilancia; para esto hacen falta los directores de

núcleo; nos hace falta mucho; falta de recursos físicos y humanos; apenas se están implementando; en los municipios no hay inspección, ni quien la ejerza; los procesos de control y seguimiento a la gestión son débiles; las instituciones educativas no tiene comprensión clara sobre autonomía escolar; el Estado mantiene estrategias policivas en la educación; los sistemas de inspección y vigilancia no son formativos; sancionan siempre; son el terror de los maestros.

La descentralización no logra eficacia en los sistemas de inspección y vigilancia en la administración de la educación (2) porque: se deduce que no hay suficiente personal para realizar inspección y vigilancia; No hay personal ni recursos (Gráfica 14)



GRÁFICA 14: NIVEL DE EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 15: AUMENTO DE EFICACIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEDICADOS A LA EDUCACIÓN (Ley 715 de 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	3	17.65%
PARCIALMENTE	4	23.53%
NO	10	58.82%
	17	100.00%

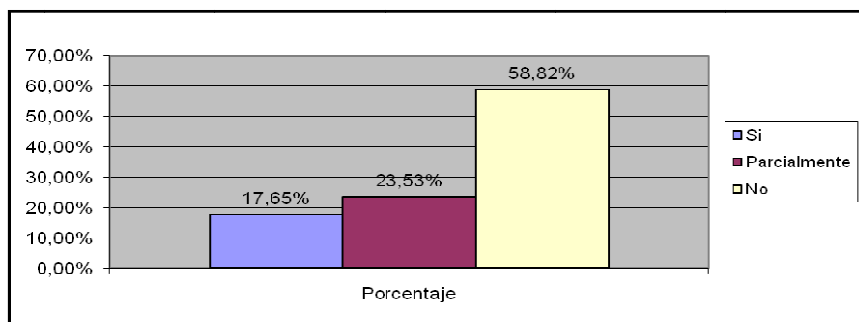
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

Con la descentralización si se aumenta la eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación (3) porque: encaminados directamente a la problemática social; se evidencia priorización de los recursos.

Con la descentralización parcialmente se aumenta la eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación (4) porque: hay más recursos financieros pero la eficacia es relativa; hay lineamientos de control de recursos;

Con la descentralización no se aumenta la eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación (10) porque: por el cambio de metodología para calcular el monto de los mismos; se presentan cambios de metodología para recurrir a los recursos; con los informes de los CONPES se dilatan los tiempos para la entrega, desembolso de dineros; los recursos están fuertemente amenazados por la lógica clientelista o la corrupción; los recursos son desviados y no llegan recursos a los colegios; pareciera que son repartidos equitativamente pero no ha habido aumento; las escuelas siguen teniendo las mismas o peores necesidades físicas y de personal (nombramiento de abogados, contadores que concursaron y ganaron); desviación de recursos; politiquería en la asignación de recursos; insuficiencia de recursos para operar (GRAFICA 15)



GRAFICA 15: NIVEL DE EFICACIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEDICADOS A LA EDUCACIÓN

Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 16: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS (Ley 715 de 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	4	23.53%
PARCIALMENTE	7	41.18%
NO	5	29.41%
NO RESPONDE	1	5.88%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La educación, si ha sido eficaz, en los municipios certificados (4), porque: aunque es lenta, algo mejora y esta mejoría está motivada por la Ley de Transferencia; aunque se cuenta con los recursos necesarios para planta de personal y administración, estos recursos van de acuerdo a las necesidades; la facilidad de comprometer los dineros en las zonas neurálgicas de la educación; el compromiso personal de los alcaldes;

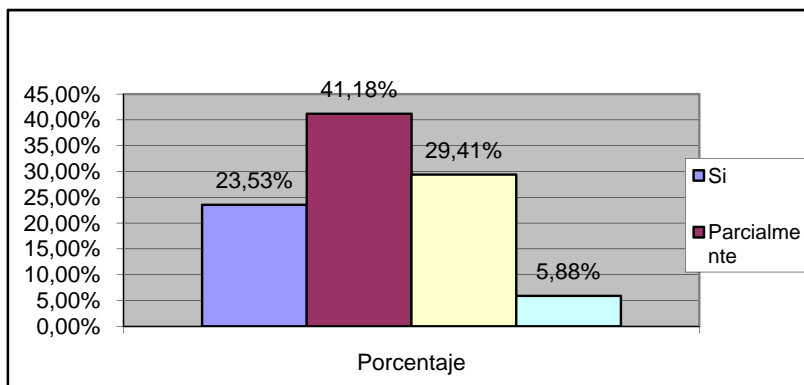
La educación, parcialmente ha sido eficaz, en los municipios certificados (7), porque: Falta bastante; aunque da

demasiado poder a los rectores, se tornan reyezuelos apoyados por el político de turno; se politizó la educación; entiendo eficacia como manejo de recursos, esta se da por la autonomía que tienen al manejar los presupuestos, sin embargo la corrupción es exagerada; la Administración en los municipios certificados ha mejorado en cuanto al manejo de situaciones propias del mismo, no obstante es necesario evaluar y corregir constantemente estos procesos;

La educación, no ha sido eficaz, en los municipios certificados (5), porque: Malos manejos administrativos y poco conocimiento del tema de la educación; no crean mecanismos para una mejor financiación en todos los aspectos; la creación de un nuevo sistema para calcular los recursos de la financiación de la educación y las relaciones técnicas, para determinar las plantas de administrativos y docentes han deteriorado la prestación del servicio; por el contrario, se han disminuido, por ejemplo, Cali, antes manejaba 800 profesores, hoy tiene a cargo más o menos 12.0000 con casi el mismo personal administrativo que tenía antes.

No responde: 1

Desde el imaginario radical de los encuestados, la eficacia administrativa de la educación en los municipios certificados (mayor de 100 habitantes) está cuestionada (muy parciales las opiniones), dado el alto grado de politiquería de los gobiernos y actores claves encargados de dirigir la educación, los malos manejos, la ausencia de política educativa pertinente (Gráfica 16)



GRÁFICA 16: NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 17: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS (Ley 715 de 2001)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	10	58.82%
NO	5	29.41%
NO RESPONDE	5	11.76%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e interpretación:

Con la descentralización, si se ha aumentado la eficacia administrativa en los municipios no certificados (10), porque: Cada entidad avanza en sus procesos de autonomía; el gobierno nos maneja, todo depende del Departamento en la administración de los recursos físicos y económicos; ya está contestada; no pueden decidir, deben someterse a los giros de la nación; es precaria, carece de recurso económico; la no certificación hace que solo dispongan de lo asignado en el presupuesto municipal; el trámite es mucho más largo y hay que esperar los recursos;

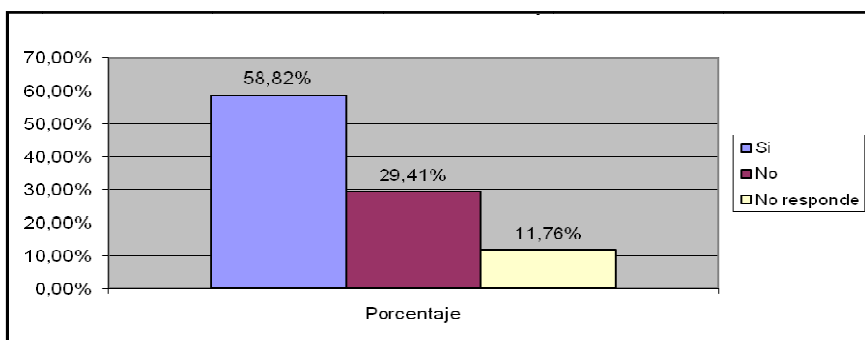
Con la descentralización, no se ha aumentado la eficacia administrativa en los municipios no certificados (5), porque: ellos ya estaban manejando, administrando y tenían la gente y la capacidad administrativa; la situación que ellos dependan de los Departamentos que ya venían administrando el servicio hace que se mantengan los niveles de prestación que se traían; hay una dependencia del Departamento; sigue igual, aunque a veces salen más que favorecidos que los Municipios Certificados, en los cuales la política está por encima de la educación;

No responde: 2

Desde el imaginario radical de los encuestados, la descentralización administrativa de la educación, ha generado saltos y movimientos en los procesos de gestión, favoreciendo la

eficacia administrativa, sobre todo en la toma de decisiones y los cambios en las estructuras organizacionales del sistema educativo y de las instituciones, consecuentes con las estrategias de modernización administrativa del Estado y la Sociedad; es muy débil, todo por falta de capacitación, aumento de la politiquería, la falta de recursos y, de manera especial, por falta de apropiación conceptual de los actores encargados de la operacionalizar, controlar, hacer seguimiento y evaluación de las políticas, como también, por el poco impacto en el ciudadano, dado que, finalmente, la descentralización administrativa, es un rasgo emergente de la cultura regional y local de la administración pública.

La respuesta afirmativa de los encuestados (1), deja entrever una aparente indiferencia, da lo mismo, que haya municipios certificados y municipios no certificados, pues, en últimas, todo depende de la nación: recursos, políticas, directrices, sistemas de control e inspección, poco o nada en educación tienen que decir las administraciones departamentales o locales (Gráfica 17)



GRÁFICA 17: NIVEL DE EFICACIA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION EN MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 18: LA DESCENTRALIZACIÓN DOTA DE CAPACIDAD TÉCNICA A LOS MUNICIPIOS PARA CERTIFICARSE

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
PARCIALMENTE	5	29.41%
NO	12	70.59%
	17	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

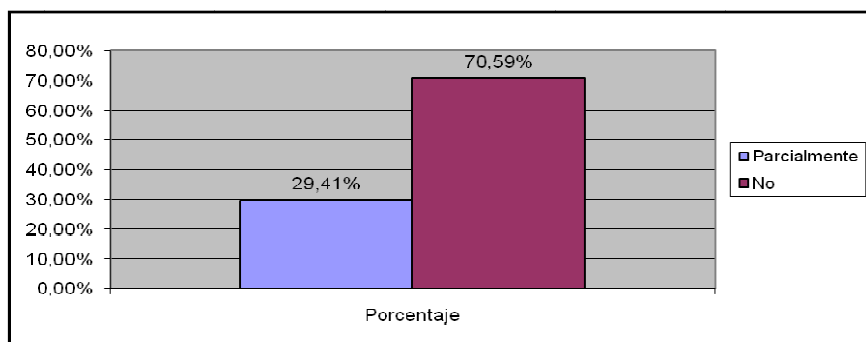
Análisis e Interpretación:

Los municipios, parcialmente poseen capacidad técnica para certificarse (5), porque: Eso depende del desarrollo presupuestal del municipio; faltan recursos; Sólo, ahora toman en serio la ley de transferencias; la politiquería está por encima de lo técnico, lo educativo, lo académico; no interesa a los municipios por la carga económica que genera;

Los municipios, no poseen la capacidad técnica para certificarse (12), porque: Hacen falta muchos recursos humanos y tecnológicos para alcanzar la certificación; no seguimos los lineamientos, existe mal manejo de los recursos, son voluntades políticas, no beneficio común; no hay recursos ni técnicos, ni de conocimientos para cumplir con la Certificación; no tienen infraestructura para cumplir con los requisitos de Certificación; sigue igual, aunque a veces salen más que favorecidos, que los Municipios Certificados, en los cuales la política está por encima de la educación; no tienen conocimiento sobre educación, corrupción; no se planificó correctamente, se hizo a la topa tolontra, Palmira, un ejemplo; En Buenaventura se requería un grupo de trabajo permanente y constante.

Se deduce, según las respuestas de los encuestados, que es muy débil la capacidad técnica de los municipios para lograr la Certificación, en alto grado por la politiquería, el poco compromiso

para invertir en educación, la falta de capacitación de los dirigentes de la educación (Gráfica 18).



GRÁFICA 18: GRADO DE CAPACIDAD TÉCNICA DE LOS MUNICIPIOS PARA CERTIFICARSE

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Como cierre – apertura del presente acápite, Ver Anexo 16: Rasgos Significativos de la Descentralización Administrativa de la Educación, en Contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, Periodo 1990 – 2002, según Categorías de Análisis, determinadas intencionalmente.

3.5 ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION EN COLOMBIA

La organización del sistema educativo es un subsistema de la Administración Pública, concebido en alto grado desde el modelo teórico burocrático del Estado, y de manera nominal en Colombia, desde el Estatuto de la Administración Pública (Ley 489 de 1998).

En el período 1990 - 2002, se han producido reestructuraciones al Ministerio e Educación Nacional y redención de competencias a los niveles de Gobierno en la búsqueda de acercar más las decisiones a las comunidades regionales y locales.

3.5.1 Influjo de la Teoría de Administración Burocrática.

Las teorías clásicas de las organizaciones sociales han prestado atención, ante todo, al carácter de sus estructuras internas y por tanto, enfocan los problemas de la organización mucho más en términos de sistema cerrado¹⁴⁷.

En el apretado contexto en que se ha desenvuelto la organización y la administración del sistema educativo ha tenido

¹⁴⁷ Tres modelos de la teoría clásica así lo demuestra: Enfoque de la Administración Científica (TAYLOR: 1923), La explicación de la Administración Pública (GALICK: 1937, y la teoría sociológica de la estructura burocrática (WEBER: 1947).

grandes aportes la Teoría de la Administración Burocrática, en tanto tres tipos puros de dominación legítima, dado que (WEBER, M: 1964), el fundamento primario de su legitimidad puede ser: De carácter racional¹⁴⁸, de carácter tradicional¹⁴⁹, de carácter carismático¹⁵⁰. La dominación legal (WEBER, M. 1964) es pues el asunto fundante de la administración burocrática, forma de administración específicamente moderna¹⁵¹, conjuntamente con la jerarquía administrativa, que equivale a la ordenación de “autoridades” fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las “autoridades” superiores por parte de las inferiores.

¹⁴⁸ Dominación de carácter racional, que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones, estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad (autoridad legal)

¹⁴⁹ Dominación de carácter tradicional, que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)

¹⁵⁰ De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, el heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática)

¹⁵¹ La denominación legal descansa, según Weber, en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí: 1) Que todo derecho, “pactado” u “otorgado”, puede ser estatuido de modo racional – racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas) -, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación; 2) Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; 3) que el soberano legal típico “la persona puesta en la cabeza” en tanto que ordena y manda, obedece pro su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; 4) Que – tal como se expresa habitualmente – el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación, y solo obedece al “derecho”

Los tres tipos de dominación (racional, tradicional, carismática), y la dominación legal, interpretando a Weber, fundan en la organización y administración de los sistemas educativos, lo que también se ha mantenido como tradición de la organización burocrática la figura del “cuadro administrativo burocrático”¹⁵², que se compone (WEBER: 1964), en el tipo más puro, de funcionarios individuales (monocracia en posición a colegialidad) la libertad del individuo se debe a los objetivos de su cargo, es evidente la jerarquía administrativa rigurosa, las competencias son rigurosamente fijadas, la codificación profesional fundamenta su nombramiento, en el caso más racional, por medio de ciertas pruebas o diploma que certifica su calificación; son retribuidos con dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, son revocables frente a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda.

Desde estos planteamientos Weberianos, se encuentra una fractura cuando se pregunta, si la descentralización como estrategia alternativa de organización y administración de un Estado contemporáneo, resiste la lógica de racionalidad burocrática

¹⁵² Que potencia la naturaleza típica del dirigente, en circunstancias que se vuelven perfectamente comprensibles, solo el dirigente de la asociación posee su posición d imperio, bien por su apropiación, bien por su elección o por designación de su predecesor, pero sus facultades de mando son también competencias legales.

en sentido estricto, tal como todavía se concibe en la organización estatal?

Es el caso particular de Colombia, que en su Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública (Ley 489 del 29 de diciembre de 1998) que por extensión, se aplica a la administración del sistema educativo, y teniendo en cuenta el espíritu renovador de la Constitución de 1991, la descentralización administrativa se mantenga como un concepto burocrático.

En ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que a prestación de los servicios corresponde a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la nación (Art. 7°. Ley 489 de 1998)

Otro de los movimientos contrarios (CASASSUS: 1994) que se pueden detectar en los procesos de descentralización administrativa es desburocratizar; eso aparece en la mente de todos cuando uno piensa que hay un sistema centralizado y que hay que desburocratizar. Lo que ocurre generalmente, es que en aquél lugar donde se genera la instancia de decisión, a nivel menor se produce una nueva burocracia.

En consecuencia el pensamiento Weberiano, continúa teniendo presencia significativa en la administración educativa, cuando con insistencia se reproducen los rasgos de su teoría. Ellos son: Un orden administrativo y jurídico, un aparato administrativo, una actividad legal sobre las personas y una legitimidad para el uso de la fuerza.

Tradicionalmente se ha sentido, de una manera u otra, las bondades y los defectos de los modelos y prácticas de dominación, que han hecho historia en la administración de las organizaciones, como relación de poder imperante; así mismo ha ocurrido en los niveles centrales externos del sistema educativo: eficiencia administrativa, premios y sanciones, como bondades; atrofias de la dirección y conflicto organizacional, como defectos y por eso la organización educativa se ha mantenido en altos niveles de subdesarrollo, es decir, de gerencia autocrática.

Cuando Weber reconoce, que la creciente burocratización de la sociedad, no es deseable porque implica manipulación del pueblo, y lo lleva a la subversión de las metas democráticas, se

encuentra aquí, un campo propicio para pensar, que la racionalidad burocrática en la educación no es ni implacable, ni inevitable para avanzar en la búsqueda de otros modelos o estrategias de administración que hagan vida la filosofía de la descentralización educativa.

La burocracia (KATZ: 1971) es inevitable únicamente si nos aproximamos a la complejidad social con ciertos valores y actitudes. No podemos contemplar formas alternativas de vida porque continuamos valorando el orden, la eficiencia y la uniformidad por encima de los ideales de espontaneidad, reciprocidad, variedad y flexibilidad.

La preocupación por la uniformidad de la tradición Weberiana (MACINTYRE: 1981) es la condición de aquellos que ven al mundo social como un lugar de reunión para las voluntades individuales, cada uno con sus conjuntos propios de actitudes y preferencias, que entienden el mundo únicamente como un fin para la consecución de su propia satisfacción y que interpretan la calidad como una serie de oportunidades para su propio disfrute.

OSBORNE Y GAEBLER (1994) muestran las estrategias para reinventar los gobiernos, y en ese sentido se puede aseverar que hay avances significativos al respecto; cosa contraria ocurre en la administración del sistema educativo (CARDONA: 2004) que se ha quedado a la zaga del oleaje de la modernización, de los

intereses individuales de los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales.

3.5.2 Estructura administrativa descentralizada de la Educación

En Colombia, la estructura administrativa descentralizada de la educación tiene que ver con la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, que a su vez está integrada por Organismos y Entidades¹⁵³:

En virtud de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá

¹⁵³ Del sector central: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, los Consejos Superiores de la Administración, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica; b) Del Sector descentralizado por servicios: Los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, las Empresas Sociales del Estado y las Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios, los Institutos Científicos y Tecnológicos, las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta , y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la Ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; c) La Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos, en lo Nacional, son los Organismos Principales de la Administración (Art. 39, Ídem.). Así mismo, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias constituyen en el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los Organismos y Entidades Adscritos o Vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la Ley (Art. 39, Ídem)

los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. También, el Gobierno Nacional podrá crear Comisiones Intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio a las competencias específicas de cada uno de ellas (Art. 45, Ídem).

Las Gobernaciones, las Alcaldías, las Secretarías de Despacho y los Departamentos Administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Las demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señale la Ley, las Ordenanzas o los Acuerdos según el caso (Art. 39, Ídem). Las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales y Concejos Municipales son Corporaciones Administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la Ley (Art. 39, Ídem).

Los organismos y entidades descentralizados participarán en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, bajo la orientación de

los Ministerios y Departamentos Administrativos respectivos. (Art. 46, Ídem).

Con el objeto de modificar, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República, y con sujeción a los Principios y Reglas Generales¹⁵⁴

En tanto, la estructura y organización del sistema educativo colombiano está anclada a la estructura y organización de la administración pública en los siguientes términos: Nivel nacional del sector público administrativo de la educación¹⁵⁵: a) El

¹⁵⁴ Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública en particular, evitar la duplicidad de funciones; Como regla general, la estructura de cada entidad sería concentrada; excepcionalmente y sólo para atender funciones nacionales en el ámbito territorial, la estructura de la entidad podrá ser desconcentrada: La estructura deberá ordenarse de conformidad con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública; Las estructuras orgánicas serán flexibles tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean aun división de los grupos de funciones que les corresponde ejercer; debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto, se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento de cada entidad y organismo; Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre la actividades que realicen cada una de la dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas que les permitan su ejercicio sin duplicidad ni conflictos; Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo.

Ministerio de Educación Nacional; Los Establecimientos Públicos, adscritos y vinculados.

En términos de La Ley 115 de 1994: “Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23 y 365 de la Constitución Política”; “La Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos, en los términos que señalen la Constitución Política, la Ley 60 de 1.993, la Ley 115 de 1.994 y las demás que expida el Congreso Nacional”.

Durante el período 1990-2002, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia ha sufrido dos reformas, lideradas por el Presidente Ernesto Samper Pizano: Decreto No. 1953 de 1994¹⁵⁶, y el Presidente Andrés Pastrana Arango. La primera reforma, de conformidad con el Decreto 1050 de 1968 (Estructura y Organización de la Administración Pública, en virtud de las funciones que le corresponde ejercer a todo Ministerio); la Ley 30 de 1992 (Educación Superior); Ley 60 de 1993 (Distribución de Competencias y Recursos, denominada Ley de Descentralización); Ley 115 de 1994 (General de Educación). La segunda, en virtud del Decreto 1413 de 2001(Reorganización Administrativa del

¹⁵⁶ Por el cual se reestructura el Ministerio de Educación nacional y se dictan otras disposiciones

Ministerio de Educación Nacional), para atender los requerimientos de la Ley 489 de 1998 (Estructura y Organización de la Administración Pública).

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, el Ministerio de Educación Nacional es el organismo de la rama ejecutiva del Poder Público que, con la asesoría y apoyo de las entidades adscritas, formula políticas, lineamientos y directrices del Sector, que atiendan las necesidades actuales y futuras del país; apoya de manera integral los procesos de participación, regulación, descentralización, construcción y fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional, y decide, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, políticas de financiación para hacer realidad el criterio que asume la educación como condición necesaria para conseguir el desarrollo y la paz.

Para llevar a cabo los propósitos estratégicos de la descentralización administrativa de la educación, se redefinió en la nueva estructura del Ministerio de Educación Nacional, la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial¹⁵⁷, cuya misión es brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la mejor administración y organización de los servicios educativos estatales, monitorear la aplicación de los recursos transferidos por

¹⁵⁷ Aunque tiene antecedentes en el Decreto 1953 de 1994, artículo 18.

la Nación, y promover la puesta en marcha de sistemas eficaces, eficientes y equitativos de gestión. (Artículo 15, Ídem).

La Administración Departamental y Distrital: Secretarías de Educación Departamentales y/o Distritales de Educación, Juntas de Educación, Foros Educativos. Las Secretarías departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán en su territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las funciones de dirección, organización, coordinación, control y evaluación de la educación (Ley 115, Art. 151). Participarán en la administración departamental o Distrital de la educación, las Juntas Departamentales y Distritales de Educación (Art. 158, Ídem). Creación de los Foros Educativos a nivel regional (Art. 164, Ídem, reglamentados por el Decreto 1581 de 1994).

La Administración Municipal de la Educación, mediante las Secretarías de Educación Municipal y/o los núcleos educativos. Las Secretarías de Educación en los municipios ejercerán las funciones necesarias para dar cumplimiento a las competencias atribuidas por la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994, y las que le delegue el respectivo departamento. “Administrar la Educación a nivel municipal es organizar, ejecutar, vigilar, y evaluar el servicio educativo, nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo, orientar, asesorar y en general dirigir la educación

en el municipio, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994, el estatuto Docente y en la Ley 60 de 1993” (Art. 153, Ídem). En armonía con la estructura administrativa de la Educación, funcionarán las Juntas Educativas Municipales y los Foros Educativos municipales.

De manera reciente, el Sector de la Educación, tanto del nivel nacional, como de sus entidades territoriales, fue afectado en su estructura administrativa por la Ley 0715 de 2001¹⁵⁸, denominada: Sistema General de Participaciones, conformado así: Participación con destinación específica para la educación y la salud; una participación de propósito general para agua potable y saneamiento básico. Hizo explícitos los ordenamientos competenciales, con respecto al sector educativo, Según el Artículo 15 de la referida Ley los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

- a) Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales;
- b) Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas;
- c) Provisión de la canasta educativa;
- d)

¹⁵⁸ Derogó las siguientes normas: Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d del numeral 1) del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994, los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979.

Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Se infiere, así sea de manera intuitiva, el sector educativo Colombiano en la última década se ha visto invadido por una explosión de normas, que de una u otra manera, lo han puesto en una situación de inestabilidad en cuanto algunos estudiosos de la epistemología de la Administración Pública dicen que el “nominalismo jurídico (exceso) ha sido un obstáculo epistemológico, para alcanzar su estatuto de cientificidad, conjuntamente con la seducción al empirismo y el parasitismo ideológico¹⁵⁹”.

3.5.3 Descentralización y autonomía en la institución educativa

Se percibe en todo el mundo (GARCÍA: 1986) con más o menos vehemencia movimiento tendiente a cuestionar el grado de desarrollo al que han llegado los sistemas educativos actuales. Su magnitud les hace, en primer término, ineficaces, costosos para los magros resultados que consiguen. Pero, les hace además sofocantes para las culturas a ellos acogidas, para las pequeñas comunidades y aun para las personas.

No es extraño que en estas circunstancias (GAIRIN: 1996) se plantee en algunos países, sobre todo en aquellos democráticos en que existe un alto intervencionismo estatal, una tendencia

¹⁵⁹ Al respecto el tema se puede profundizar en: “En búsqueda de un marco teórico de la administración pública, Katherine Lalumiere, 1998

inversa, que tiende a respetar las particularidades sociales y culturales y que parte del principio de que la igualdad supone proporcionar a cada contexto aquello que necesita.

La búsqueda de una situación ideal (GAIRIN: 1996) impone de nueva la ley del péndulo por la que se intenta evitar el igualitarismo devastador de particularidades a que conducen, sin dejar de reconocer sus importantes logros, propuestas muy centradas en el afán de conseguir una igualdad uniforme. No obstante, la realidad actual mantiene un predominio extensivo de estructuras centralizadas, si bien los discursos y las presiones sobre la necesidad de descentralizar son abundantes.

De hecho, suele darse una dialéctica ya apuntada por Cramer y Browne (1967) refiriéndose al, caso francés: “Se ha dicho que en Francia los partidos de oposición siempre atacan la política centralista, mientras que en el poder siempre la usan y la robustecen”.

Como vemos ((GAIRIN: 1996), la preocupación por la descentralización no se limita exclusivamente a la educación, se da respeto a sistemas políticos y económicos y afecta también a temas de planificación y de política de desarrollo. No es de extrañar, por tanto, que Nelson Polsby (1979) señalara que la cuestión de la

centralización y descentralización es “uno de los más importantes y resonantes temas de política contemporánea¹⁶⁰”.

En estos referentes teóricos, emerge la reflexión sobre la autonomía de las instituciones educativas, que ha sido una constante más o menos explícita pero presente en el debate pedagógico de los últimos años¹⁶¹:

La autonomía de los centros educativos permite un mayor desarrollo de los estudios científicos y prácticos de la Organización Escolar. La descentralización participativa a partir de una territorialización conlleva la potenciación de la autonomía escolar en los ámbitos jurídico, financiero, didáctico y organizativo facilitando los procesos de innovación (Conclusión del 1º. ongreso Interuniversitario de Organización escolar, Barcelona, Marzo de 1991).

¹⁶⁰ En estas circunstancias, la tendencia a la descentralización posiblemente no se la única. De hecho, los sistemas escolares se apoyan en el estado – Nación, como estructura política que necesita una realidad configurada por el progreso industrial, el apogeo del mercado y el crecimiento de los núcleos industriales y ciudades. Pero hay q que suponer que otro tipo de sociedad (postindustrial, de “tercera ola” ...) precisará también de estructuras diferenciadas a nivel político y educativo.

¹⁶¹ A ella se han referido foros de discusión como congresos nacionales e internacionales, Movimientos de Renovación pedagógica o acciones adoptadas por los sistemas educativos (autonomía pedagógica, curricular y organizativa de los centros). Algunas referencias al sistema educativo español apoyan esta hipótesis

La autonomía institucional también ha sido abordada por el sistema educativo que progresivamente aumenta la capacidad de decisión de los centros educativos. Más allá del reconocimiento expreso que de ella hace la ley, la existencia de los Consejos Escolares, la elección de cargos directivos, la delimitación de planteamientos institucionales (Proyecto Educativo, Proyecto Curricular, Plan Anual, etc), la progresiva autonomía económica (uso de fuentes de financiación diferentes a las de los Presupuestos del Estado, elaboración, realización y justificación del gasto encomendados al Consejo escolar) y la posibilidad de incidir en el calendario y horarios escolares justifican ampliamente esa afirmación, en relación a los niveles no universitarios¹⁶²

En cuanto a la autonomía escolar (GARCÍA: 1998), parece existir en la mayoría de los países, una tendencia hacia la delegación de un mayor número de responsabilidades, y tareas de

¹⁶² El Ministerio de Educación y Cultura de España expresa que el progresivo aumento de la autonomía para adoptar decisiones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes suele considerarse un factor importante para mejorar la calidad del sistema educativo. Una mayor capacidad de decisión del conjunto de la comunidad educativa, de los equipos directivos y del conjunto de los profesores permite aproximar más el centro a su entorno, facilita adaptar la oferta educativa a las demandas específicas de los alumnos, favorece la atención a la diversidad de los alumnos, e impulsa a asumir de forma más responsable, el funcionamiento del propio centro a todos los que participan en el mismo. Es de hecho, la autonomía de los centros la que posibilita que se elaboren proyectos educativos y curriculares propios, de acuerdo con las características de los centros, y a partir de los criterios comunes establecidos

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

Como tendencia paralela al incremento de la autonomía de las escuelas (GARCÍA: 1998) se señala el incremento de la participación de la comunidad educativa en su gobierno. La mayoría de los países tienen órganos de gobierno escolares en los que están representados distintos sectores de la comunidad educativa. La figura más típica es el “órgano de gobierno colegiado”, introducido a comienzos de los años 80 por lo que las reformas realizadas en esta década, han consistido sobre todo, en reforzar paulatinamente sus poderes. Dentro de esta tendencia común se puede hablar también hasta cierto punto, de similitudes entre los países en cuanto a los sectores representados en los consejos de centro¹⁶³.

¹⁶³En síntesis, la profesora Clementina García Crespo, hace una brillante disertación sobre democratización de la escuela en la Unión Europea, y que la presente tesis doctoral enmarca, como ámbito posibilitador de la descentralización administrativa de la educación. Se refiere a las políticas de democratización: Políticas de acceso y permanencia en los centros educativos, modelo de escuela secundaria, gestión democrática de la escuela: niveles de participación, presencia y participación de los padres en las instituciones educativas, la dirección de los Centros escolares y su incidencia en al democratización

En Colombia, en el Plan de Desarrollo Nacional, El Salto Social (1994 – 1998) se hizo explícito el nuevo modelo de organización educativa centrado en la institución escolar, como eje de organización administrativa descentralizada ya que ésta se considera la célula fundamental del sistema, y por tanto, debería contar con autonomía y capacidad de operación necesarias para su funcionamiento óptimo. Para el logro de esta nueva organización educativa, el Plan “Salto Social” puso en marcha los programas: Implantación de la institución escolar básica; implantación de la organización educativa municipal; implantación de la organización educativa departamental; Organización del Ministerio de Educación. He aquí, algunas concreciones de políticas y estrategias al respecto:

El Proyecto Educativo Institucional, PEI, como instrumento de participación:

Esta estrategia ha significado en cada una de las escuelas y colegios, en cada una de las comunidades educativas una movilización orientada a identificar y construir su propio proyecto escolar, y un esfuerzo colectivo de estudio, análisis y definiciones que trascienda cada vez al conjunto de las 50.000 instituciones de educación del país, en un gran dinamismo de eventos académicos y pronunciamientos.

La consolidación del Gobierno Escolar:

Fue un despertar progresivo de una conciencia ciudadana en los estudiantes y docentes en torno a la paz, la democracia y los derechos humanos, como resultado de la definitiva incorporación de estos temas a lo largo de todo el currículo; de la promoción de una cultura democrática en las escuelas y colegios con el establecimiento del Gobierno escolar y sus instituciones representativas de padres de familia, educadores y estudiantes

Para enriquecer el discurso a nivel teórico y práctico, véanse a continuación, los resultados de la encuesta aplicada a actores clave informados del sector educativo, nivel formuladores de política, ámbitos de gestión: Departamental, Distrital, Municipal; Rol de gestión: Gobiernos, supervisores de educación, directores de núcleo, servidores público), sobre imaginarios radicales, alrededor de tópicos de descentralización administrativa en Colombia, Categoría de Análisis: Organización del sistema educativo:

TABLA 19: LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBILITA AVANZAR HACIA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CON LA ADOPCIÓN DE LOS GOBIERNOS ESCOLARES (Ley 115 de 1994)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	3	26.67%
PARCIALMENTE	14	73.33%
		100.00%

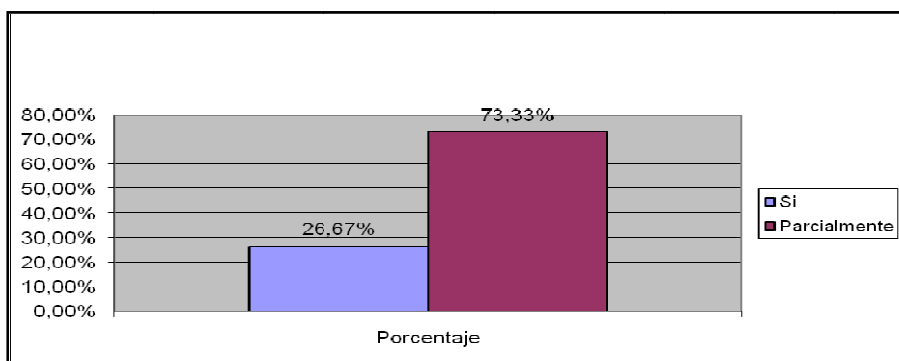
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización si muestra avances de fortalecimiento institucional con la adopción de los Gobiernos escolares (3); porque: hay participación de la comunidad educativa en los diferentes estamentos y en los Consejos; porque hay más participación de personas que verdaderamente se interesan por el proceso y resultados de la educación; es un municipio (Cali) de participación real en la gestión educativa

La descentralización parcialmente muestra avances de fortalecimiento institucional con la adopción de los Gobiernos

escolares (11), porque: se ha garantizado la participación de la comunidad educativa, pero hay elementos que no funcionan adecuadamente; porque los alumnos aún con el gobierno escolar por su estatus de adolescentes se les dificulta aceptar normas; los espacios se han creado, la comunidad los reconoce y los utiliza; sin embargo, existen defectos por la manipulación de éstos y falta de participación; los actores de los gobiernos escolares no han asumido como debe ser su papel; los espacios hay quien los reconozca, pero no hay quien los utilice adecuadamente; se han iniciado tímidamente; se ha avanzado, sin embargo la repercusión en las instituciones educativas es débil; en algunas situaciones puede continuar siendo figuras y la participación democrática puede estar maquillada; en algunos establecimientos ya se ha logrado, en otros no, porque no se ha dado la importancia del caso; se ven diálogos importantes pero falta mayor interlocución; porque muchas veces son descontextualizados (manuales), no se asume postura política y crítica en los procesos; los procesos no se llevan a cabo; se ha garantizado la participación de la comunidad educativa, pero hay elementos que no funcionan adecuadamente; porque los alumnos aún con el gobierno escolar, por su estatus de adolescente se les dificulta aceptar normas (Gráfica 19)



GRAFICA 19: GRADO DE AVANCE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CON LA ADOPCIÓN DE LOS GOBIERNOS ESCOLARES (LEY 115 DE 1994)

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Véase, algunas otras explicitaciones relacionadas con la Institución Educativa, desde el Plan de Desarrollo “El Salto Social”, Presidente Samper:

Democratización de las estructuras de poder

El Ministerio de Educación Nacional intensificó su labor orientada a democratizar las estructuras de poder en los establecimientos educativos y a la construcción de relaciones de convivencia, respeto y pluralidad, todo lo cual se ha ido consolidando a través de la formación y conformación de

Gobiernos Escolares, de Personeros estudiantiles y Manuales de Convivencia.

Los procesos de aprendizaje significativo se han consolidado, dando énfasis a habilidades, actitudes y valores básicos y fundamentales, la sensibilización de los maestros hacia la transformación de su acción educativa, la inserción de las instituciones a sus comunidades locales, adaptando sus planes de estudio, a sus requerimientos, necesidades y aspiraciones, sin perder de vista la necesidad de construir ciencia y tecnología para el desarrollo del país.

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa

Los trabajos para el diseño de este Programa se iniciaron durante 1996, año en el cual se produjeron los documentos Perfil I y Perfil II del Proyecto. No obstante a mediados de 1997, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo “BID”, como el Departamento de Planeación Nacional formularon observaciones relacionadas con la necesidad de precisar aspectos del contenido del programa y con las políticas de reforma del sector

TABLA 20: LA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRATIZA LA GESTIÓN EDUCATIVA (Ley 115 de 1994)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	6	40.00%
PARCIALMENTE	8	53.33%
NO	1	6.67%
	15	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

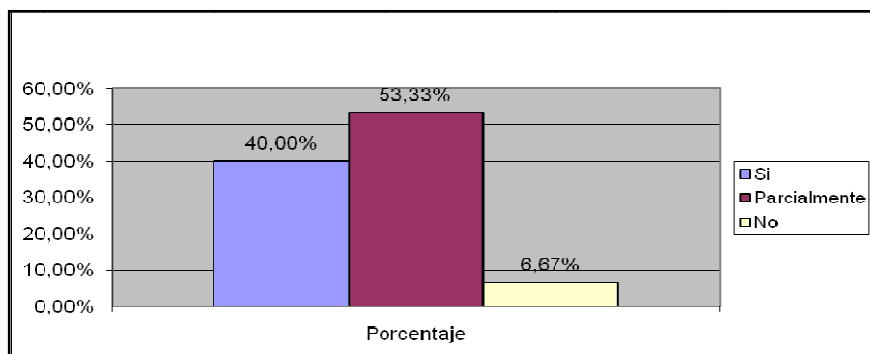
Análisis e Interpretación:

La descentralización si democratiza la gestión educativa (6) porque: La democratización aún se encuentra en la etapa de transición; la aplicación de la norma es lenta; Hay intentos pero no se ha logrado totalmente; permite la participación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad; se busca la participación de la comunidad educativa; hay más participación pero por unos pocos; hay mayores niveles de participación y en las instituciones se reconocen los espacios de participación del gobierno escolar

La descentralización parcialmente democratiza la gestión educativa (8) porque: aún los rectores siguen siendo en su mayoría

autoritarios; todos los actores interesados tienen que participar, aunque con presiones y limitaciones; todavía hay rectores que no permiten las condiciones de la democracia escolar; porque los actores de los gobiernos escolares no tienen mucha injerencia sobre su rol; no hay una política muy clara en la participación de los jóvenes en el proceso; puesto que es evidente la democratización en ciertos aspectos de la gestión educativa pero siguen existiendo intereses por encima de los comunitarios; no hay reglas claras; aparentemente hay democracia, pero los rectores, coordinadores le meten la mano a estos procesos

La descentralización no democratiza la gestión educativa (1); porque: el rector sigue siendo el que manda y los docentes los que sufren la tortura (Gráfica Nro. 20)



GRAFICA 20: NIVEL DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 21: LA DESCENTRALIZACIÓN PERMITE AVANZAR EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO (Ley 715 de 1994)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	33.33%
PARCIALMENTE	6	40.00%
NO	4	26.67%
	15	100.00%

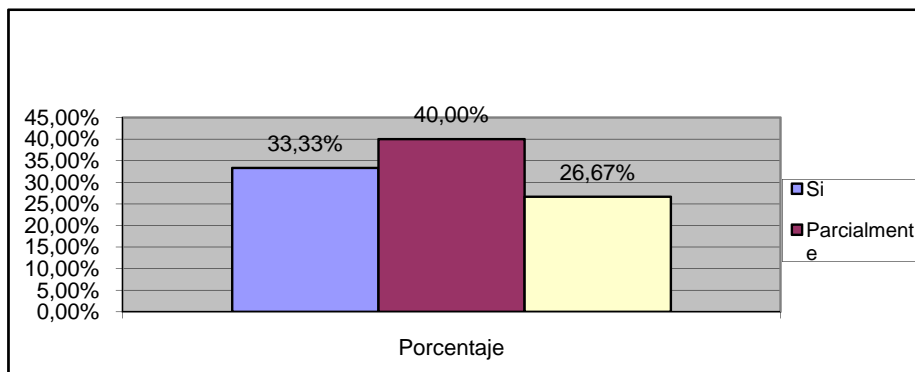
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización si muestra avances en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad y el Estado (5); porque: el municipio y la contraloría están muy pendientes de este aspecto, cada cuatro meses se entregan informes; mediante informes periódicos de gestión a través del consejo directivo de las instituciones; hay más control tanto en los municipios certificados como en los no certificados; hay pretensión de hacer transparencia al proceso de rendición de cuentas; hay mayores niveles de exigencia en la obligación de rendir cuentas a las instancias mencionadas

La descentralización parcialmente muestra avances en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad y el Estado (6) porque: falta compromiso; falta más veeduría por parte de la comunidad; no siempre se rinden cuentas; hace falta más vigilancia y control de los estamentos implicados; los controles para exigir que la rendición de cuentas sea oportuna y veras son muy ineficaces

La descentralización no muestra avances en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad y el Estado (4); porque: se elaboran informes que plantean fortalezas cuando se presentan debilidades los procesos de mejoramiento son escuetos y el seguimiento a los mismos es nulo; la rendición de cuantas es un formalismo y no es clara; los gastos se hacen que nadie pregunta pues esto representa pérdida de tiempo; es muy difícil que los administradores den informes de gestión (Gráfica No. 21)



GRAFICA 21: AVANCES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

TABLA 22: LA DESCENTRALIZACIÓN AUMENTA EL POTENCIAL INNOVADOR PARA LA GESTIÓN INSTITUCIONAL (Ley 115 de 1994)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	1	6.67%
PARCIALMENTE	5	33.33%
NO	8	53.33%
NO RESPONDE	1	6.67%
	15	100.00%

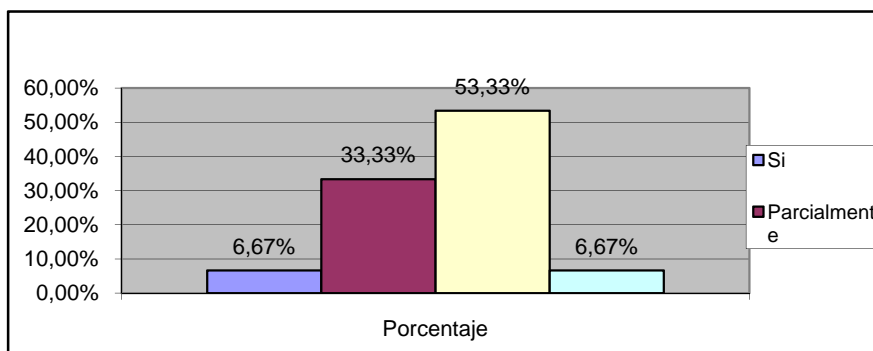
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización si aumenta el potencial innovador para la gestión institucional (1) porque: La ley ordena, pero contiene y e da relevancia a la autonomía institucional para al construcción de su PEI. Este aspecto lo considero de avanzada, pues soporta la innovación

La descentralización parcialmente aumenta el potencial innovador para la gestión institucional (5) porque: falta compromiso, recursos y capacitación a conciencia del docente; se ven avances medianos; en teoría si, pero faltan más incentivos; el potencial innovador es mínimo y los cambios no han sido tan relevantes en cuanto a al gestión educativa; debería ser así

La descentralización no aumenta el potencial innovador para la gestión institucional (8); porque: los recursos no alcanzar para financiar proyectos de gran alcance; aún siguen guardando los implementos para que no se dañen; falta motivación, estímulos y capacitación; está supeditada más a reglamentaciones y regulaciones; hay persistencia a las innovaciones; la institución sigue funcionando tal como venía; no hay aumento de recursos; se queda en la ejecución y operacionalización; no se piensa críticamente lo que se hace; Los recursos no alcanzan
No responde (1)



GRÁFICA 22: NIVEL DEL POTENCIAL INNOVADOR PARA LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo

TABLA 23: LA DESCENTRALIZACIÓN FAVORECE EL TRABAJO ASOCIADO ARTICULADO AL NIVEL MUNICIPAL (Ley 115 de 1994)

VALORACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
PARCIALMENTE	9	60.00%
NO	4	26.67%
NO RESPONDE	2	13.33%
	15	100.00%

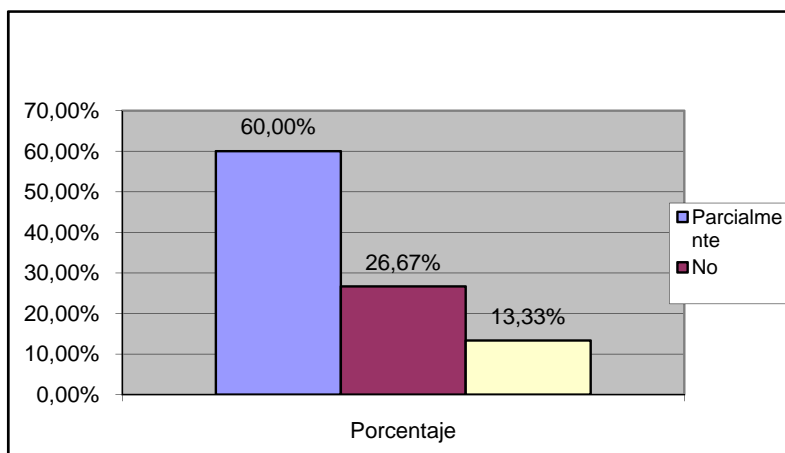
Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados del sector educativo

Análisis e Interpretación:

La descentralización parcialmente favorece el trabajo asociado articulado al nivel municipal (9) porque: son logros parciales; faltan lineamientos; puesto que es un privilegio no otorgado a las instituciones; es más fácil para aquellos de gran trayectoria; faltan políticas claras y recursos, así mismo, actitudes de cambio; entre escuelas se trabajan ciertos proyectos en conjunto; se queda solo en el papel, no se lleva a la práctica, con la filosofía que se generaron; todos los PEI no trabajan en forma asociada ni articulada; considero que la ley es generosa pero la desarticulación actuante la genera la acción política (politiquería); se han creado y desarrollado proyectos para esto pero se han restringido por falta de recursos y de cobertura

La descentralización no favorece el trabajo asociado articulado al nivel municipal (4); porque: existen islas y cada isla se la defiende desde su desarticulación con el entorno municipal; las cosas siguen igual como estaban antes de la ley; hay mucha desinformación; cada uno en institución realiza su labor para cumplir normal, no para potenciar procesos

No responde (1); No sabe (1), Gráfica Nro. 23



GRÁFICA 23: FAVORECIMIENTO DEL TRABAJO ASOCIADO ARTICULADO A NIVEL MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia a partir de información recolectada con encuesta aplicada a actores claves informados sobre el sector educativo.

Ver Anexo 16: Información suministrada por actores claves informados del sector educativo sobre logros institucionales de descentralización administrativa.

Véase ahora una mirada a la institución educativa desde el Plan Decenal de Educación 1996 – 2005; Impacto 1996 – 2005 del Plan Decenal de Educación:

1. Consideraciones sobre Integración de los niveles del sistema educativo (15)

Se ha logrado parcialmente porque los proyectos educativos hoy son institucionales y hay mayor articulación de los niveles de educación no se ha podido lograr una cobertura de preescolar a la población menos de cinco años; estrategia positiva, permite que las instituciones puedan paulatinamente ofrecer los tres niveles, esto determina el perfil del estudiante para culminar el nivel de educación media; lo creo pertinente siempre y cuando se haga un seguimiento objetivo y continuo a los planes de estudio; se le garantiza al niño la continuidad en el proceso y la optimización del resultado; las instituciones educativas han garantizado el proceso de los niveles de la educación; esto es bueno porque tenemos desde el semillero hasta el final, ni los padres ni los hijos tenían que pasarse con los niveles mencionados (cambio de escuelas y colegios); hay continuidad pero con el Bachillerato, considero sobran contenidos y faltan otros de acuerdo a los tiempos presentes; bien; hay una continuidad en el proceso educativo; ha sido bastante complicado puesto que al integración en algunos casos, por no decir, la mayoría ha sido obligatoria, impuesta; ha permitido un seguimiento al proceso, fomenta la integración; la integración existe en tanto hay niveles de comunicación y subordinación; se ve concordancia; es útil; me parece lo mejor que se ha hecho con ello, se evita el padre de familia el “trasteo” de sus hijos en los diferentes grados de básica y media

- Consideraciones sobre la Modernización de las instituciones educativas a través del Fondo de Servicios Educativos (12)

Ha sido un instrumento útil para la gestión y distribución de recursos pero tiene restricciones por falta de fuentes de financiación; Debe ser más explícita; hay mayor control de los recursos; depende de la capacidad del gestor educativo; en la práctica no se ve; depende de la institución; No se hacen muy evidentes en la práctica; es bueno porque el colegio sabe que tiene que hacer; no garantiza la modernización, hace la gestión de recursos en las instituciones a la administración de la pobreza; el apoyo es valioso pero debería hacerse con todas las instituciones; es un proceso muy lento y depende de la gestión del doliente; que aún siguen sin dar información de que pasa con los dineros; No tengo conocimiento del asunto

- Consideraciones sobre Asesoría y asistencia técnica para el desarrollo de los PEI (3)

Es muy precaria, los asesores no se transformaron al mismo ritmo que lo hizo la normatividad y las expectativas de la educación; precisamente las instituciones educativas cuentan con recibir oportunamente asesoría solicitada sin que esta tenga el carácter de inspección; que siguen siendo copias donde se cambian los nombres de las instituciones, deben hacer seguimiento más juiciosos; falta cobertura; hay apoyos ara guiar las instituciones; bien interesante; es mínima la asesoría; al comienzo mucha fiebre, luego bajó; muy poca asesoría; en las instituciones el apoyo y asesoría es deficiente, casi nulo; generalmente desde el gobierno central, muy débil a nivel local; falta; los PEI no han sido asumidos

como deben ser por ninguno de los estamentos, por lo tanto no hablan de las instituciones.

Véase también, asuntos relacionados con la Institución Educativa, desde la Ley General de Educación¹⁶⁴:

Según el Informe: “Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia, los principales desarrollos posteriores a dicha Ley fueron: El Nuevo Colegio (Colegio Completo), Centros Escolares Autónomos, Control Comunitario¹⁶⁵. Para ello, véanse las siguientes manifestaciones de política:

La institución educativa, se debe convertir en eje de la gestión descentralizada del sistema (Plan Nacional de Desarrollo, 1998 - 2002). La institución educativa, debe tener una autonomía real, que mejore su gestión, permitiéndole tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el

¹⁶⁴ Mejía (2001), habla de los desarrollos posteriores a la Ley 115 de 1994, que se dieron en nuestra realidad, como aplicación de algunas de las políticas multilaterales y con ellas el paquete de propuestas que el Gobierno Andrés Pastrana, retomó como banderas en su Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”.

¹⁶⁵ Otros: Establecimiento de pruebas nacionales de calidad (Pruebas SABER), generalización del subsidio a la demanda, reordenamiento presupuestal (intento de cambio de las transferencias del Situado Fiscal) gestadas en al Constitución de 1991 (ley 60 de 1993) buscando que disminuya lo nacional y que las regiones aporten más fortaleciendo los sistemas educativos locales); proyectos de educación inicial, traslado de la educación media a los municipios; planes de racionalización de la planta de docentes; procesos de capacitación masiva obligatoria, reduciendo el tiempo de vacaciones a los docentes; Un nuevo estatuto docente que despedagogiza la función docente.

cumplimiento de sus funciones. La institución educativa como centro escolar autónomo (MEJIA: 2001) debe responder por la eficiencia y efectividad de su gestión, para ello debe existir una “bolsa única de recursos” (BUR) que será manejada para pago de docentes, inversión, funcionamiento, déficit, etc, situaciones que deben ser resueltas por cada centro educativo, quien responde por los niveles de calidad requeridos, así como por las condiciones de acceso y permanencia de los alumnos.

Se promoverá una nueva organización escolar: “El nuevo colegio / colegio completo”, a partir de instituciones ya existentes. Este podrá tener diversas modalidades institucionales y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas y se abrirá la posibilidad de fusión entre privadas y públicas. Se buscará la fusión, en zonas urbanas de establecimientos de primaria y secundaria, y en zonas rurales propenderá por la integración institucional de los pocos planteles de secundaria y los de primaria. El “nuevo colegio” (MEJIA: 2001) cubriría toda la educación básica y es contratada con ONGs o instituciones privadas, lo que permite cesar la vinculación laboral permanente de los docentes, ya que son contratados por los contratantes de la gestión y el pago se hace vía capitación.

Implantación de un programa de asistencia técnica horizontal entre rectores e instituciones educativas exitosas públicas o privadas para crear núcleos educativos que acompañen el mejoramiento de la gestión de otras instituciones, a fin de lograr

un intercambio que apunte a la excelencia en la gestión y se graduará a los departamentos y municipios que se destaquen en el logro de resultados de gestión y eficiencia.

Involucramiento del control comunitario. Las comunidades (MEJIA: 2001) deben estar involucradas en los procesos educativos y hacer parte del procesos e evaluación de ellos, incidiendo sobre la promoción y la permanencia de ellos en sus cargos.

Para llevar a cabo este Plan de manera sostenible es necesaria una reorganización recursiva del sector, que incluya procesos formales, no formales e informales, y que equilibre autonomía y cohesión en toda la estructura del sistema. La regulación incluye la formulación de políticas, la planeación adecuada para adoptar los requerimientos del aquí y ahora con el afuera y mañana, y el control, monitoreo y coordinación que posibiliten una coordinación eficiente de todo el sistema. El Ministerio de Educación Nacional, como responsable, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, revisará el ordenamiento institucional del sector a fin de avanzar en una especialización que permita a la nación y a las entidades territoriales cumplir con sus funciones de política, regulación, vigilancia y ejecución en forma eficaz.

Se le dará prioridad a la modernización del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto al desarrollo de los sistemas

de información y de evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales, de creación de mecanismos y regulación de todo el sistema, de monitoreo y evaluación de las transferencias territoriales, y de ejecución de las políticas y programas nacionales. Igualmente se fortalecerá su capacidad de asistencia técnica a los departamentos y distritos, especialmente a las regiones de menor desarrollo institucional.

CONCLUSIONES

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

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

De esta tendencia, los países de la región están reconociendo las bondades de contar con un esquema de descentralización. Entre los países con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su

proceso de descentralización. Las razones que motivaron tal empresa fueron muchas tanto de orden político como económico.

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

Hoy es posible recobrar la gobernabilidad y la soberanía del Estado Nacional con más multilateralismo. Lo que no se saca a relucir son los profundos desafíos que enfrentan las instituciones de los Estados Nacionales, porque las políticas interior y exterior que se practican hasta ahora tienen que articularse entre sí de otra manera, lo que es prácticamente imposible en el marco de las estructuras institucionales existentes (por ejemplo, ministerios orientados al interior o hacia el exterior). Si nos imaginamos a Colombia respecto a lo inmediatamente expresado, se requeriría de una reingeniería institucional de enormes proporciones que se constituiría en uno de los retos fundamentales para un futuro inmediato.

Con el proceso de globalización hay varios fenómenos políticos, que se están transformando de manera muy acelerada: a) La institucionalidad internacional dado que es un proceso global,

que requiere de instituciones con capacidad de operación global. Por ello es obvio, que los organismos internacionales surgidos en las décadas anteriores, son por completo insuficientes ante las nuevas realidades. Por ello, la tendencia es a la configuración de diferentes tipos de instituciones; b) Otro fenómeno que está cambiando tiene que ver con los Estados Nacionales. Estos se enfrentan a una creciente amenaza de extinción de la soberanía como se le conoció hasta ahora e incluso, a la desaparición progresiva del concepto de fronteras que hoy tenemos.

Con diferencias posibles en la argumentación, de todas maneras los diversos enfoques reconocen que los niveles local y regional se estaban deteriorando, y caminaban en contradicción con las nuevas características que de lo local exige el proceso de globalización, puesto que el proceso centralizador hizo crisis. La Globalización se puede considerar como un vertiginoso proceso de cambios, a partir de patrones o modelos de desarrollo económico que afecta las relaciones entre países como integrantes de una sociedad global.

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

El tema de la descentralización se debate en tensiones de legitimidad, prueba de ello son las permanentes búsquedas por una organización política y administrativa que logre comprender, explicar, interpretar y transformar los signos de los tiempos, que se concretizan en los diferentes momentos que connotan la evolución de la sociedad, el avance del conocimiento, el desarrollo científico-tecnológico y el rol que el Estado le corresponde asumir, como expresión de legitimidad del poder de la sociedad, y los desafíos del mercado.

La descentralización es un asunto centenario que ha tenido crisis de racionalidad. De este modo es posible identificar una racionalidad neoliberal que opera a través de una lógica economicista, cuando se fundamenta en la necesidad de ahorro del gasto público, de privatizar la contratación de personal o de transferencia de recursos.

Cercano a esta racionalidad, y a veces entrelazada con ella, se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa. Se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base en criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central. Es posible distinguir también una lógica de inspiración democrática participativa, cuya finalidad consiste en otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales, para resolver los conflictos que se dan en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Aún hoy, el debate sobre la descentralización, y en general sobre la organización pública de la sociedad, no ha de centrarse en la existencia o no del Estado, como insistentemente lo sugiere la versión neoclásica, sino más bien en cuál sería el Estado que más apropiadamente pudiera responder al reto de la mundialización.

Colombia durante 105 años, bajo la orientación del tipo de Estado que se dio en la Constitución de 1886 fue sometido a reformas parciales en varias ocasiones. En la Constitución de 1991 se declara la inmensa aspiración a llegar a ser un Estado Social de Derecho; no por consignar que Colombia lo es, se vuelve realidad automáticamente.

El Estado colombiano, también es un Estado, que basa su poder a su apego y a un ligar concreto y lo expresa a través del control que ejerce sobre las asociaciones, de la aprobación de leyes vinculantes, de la defensa de las fronteras.

Contamos con un Estado en construcción y asistimos a la deconstrucción del que teníamos, en medio de una intensa violencia que se expresa bajo muchas modalidades, y de una confrontación ideológica entre quienes defienden al mantenimiento de un Estado hipertrofiado, respecto de las nuevas tendencias de la globalización y quienes propugnan por un Estado Mínimo

Esto invita a pensar que la deconstrucción del Estado, no se agota en el nominalismo jurídico, ni en la reformas

institucionales, puesto que en sí mismas favorecen modelos “hacia adentro”, y a mi marea de ver, los factores asociados de carácter global, jalonan racionalidades humano – científicas emergentes que trastocan los rasgos culturales de la globalización.

La descentralización en Colombia es un camino de aprendizaje, pues no cabe duda que una de las transformaciones estructurales más importantes que ha experimentado el Estado Colombiano en los últimos años es el de la descentralización. Esto implica nuevas comprensiones sobre gestión pública asociada y alianzas estratégicas para promover el desarrollo económico y el aumento adecuado de ecosistemas ambientales desde la educación, dado que la educación es potenciadora, desde la formación, la capacitación, la investigación y la innovación; se trata de impulsar una cultura emergente de asociatividad, colectividad, red.

La pregunta por: ¿Cuáles son los antecedentes históricos de esta política educativa, al horizonte del año 1989?, permite enfrentarse a la siguiente hipótesis: A partir de 1968, bajo los principios de centralización política y descentralización administrativa característicos de la Constitución de 1886 se agita con mayor intensidad en el país el debate: Centro-Periferia”, desde allí, tres momentos caracterizan y definen la historia de la descentralización administrativa de la educación en Colombia, a través de Reformas Educativas Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa (1968. Reforma Desconcentradora

(1974) y Descentralización Política, económica y administrativa en Colombia (1982).

La descentralización del sector educativo se originó en los movimientos sociales que buscaban dar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Dicho proceso, al igual que el de la descentralización política, ha tenido dos etapas: La municipalista (periodo 1968 – 1990), y con posterioridad a la Constitución de 1991, la llamada departamentalista (1990 – 2002)

Correspondió el liderato, en los dos últimos años de su gobierno (1968 - 1973) al Presidente Carlos Lleras Restrepo, Liberal, como exigencia del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; asunto continuado por el Presidente Misael Pastrana Borrero, Conservador, a través del Plan Nacional de Desarrollo: “Las Cuatro Estrategias, 1970 - 1974”. Ambos Presidentes gobernaron por el sistema del Frente Nacional.

Desde mediados de la década de los ochenta se ha venido construyendo en el país un modelo de descentralización y ordenamiento territorial orientado a promover el desarrollo económico y social, y a mejorar la distribución de sus beneficios entre la población. Con este propósito, el modelo se ha enfocado a garantizar la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia, eficacia, equidad, y a fortalecer la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El proceso de descentralización administrativa de la educación se consolida bajo la estrategia de la “Certificación”, cabe resaltar la enorme responsabilidad y capacidad institucional de doble vía: Al departamento, en el sentido de poner al servicio del ente local su experiencia en el manejo del sector, interacción que le permitirá identificar debilidades y será una oportunidad para tomar correctivos. Al municipio le demandará, dadas las implicaciones en el cambio en su gestión, alcanzar un nivel gerencial, que en términos técnicos, administrativos y financieros le permita asumir adecuadamente a administración del servicio educativo.

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

Los procesos de descentralización de la educación se enmarcan dentro del proceso de modernización y reforma estructural del Estado, enfrentado en la etapa actual de evolución de las naciones en desarrollo,

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

La descentralización administrativa de la educación como ámbito de modernización del Estado y de la sociedad es una estrategia política que tiene por finalidad asegurar la gobernabilidad y legitimar el poder político con la perspectiva de generar procesos de organización y gestión democrática en los ámbitos local y regional, como escenarios de largo alcance para el país.

Su desenvolvimiento ha estado caracterizado por los siguientes asuntos históricos: a) Influencia de referentes más amplios representado en factores multidimensionales, que desde los contextos mundial, nacional y las fuerzas locales y regionales, lo determinan: globalización - sentido nacionalista, pensamiento global - actuación local, viejas racionalidades - racionalidades emergentes; b) Práctica social anclada en la tensión racionalidad técnica - racionalidad política, en desmedro de racionalidades integradoras, críticas y complejas; c) Influencia hegemónica del modelo burocrático como paradigma estatal por excelencia, versus

modelos gerenciales contemporáneos; d) Insuficiencias teóricas y prácticas de la Administración Pública, disciplina social en gestación, heredadas y mantenidas del funcionalismo, el empirismo y el estructuralismo del estado y la sociedad; para abordar el conocimiento y las políticas públicas en educación; e) Marcado énfasis en la descentralización funcional, por niveles: nacional, departamental, municipal e institucional y la gestión burocrática del sistema educativo, en desmedro de la fuerte tendencia a la descentralización territorial del estado y a modelos de gestión democrática; e) Modernización del sector educativo, a la zaga de la modernización de otros sectores de la vida nacional, como por ejemplo la salud; f) Fuerte tendencia a la descentralización territorial del Estado, resultado de la discusión sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia y otros factores asociados de carácter multidimensional globales provocadores – jalonadores de escenarios de conocimiento para la administración de la educación.

En cuanto a la modernización educativa, a partir de 1968, en el país se vienen dando cambios de tipo pedagógico, curricular, económico, financiero, administrativo y de gestión, a través de reformas educativas, que no se agotan en la innovación pedagógica, o la racionalización administrativa del sector, sino que se integran a una estrategia más amplia de desarrollo, en la cual confluyan desde lo educativo, las racionalidades técnica y política del Estado.

Dicha modernización se ha vendido afianzando por el impulso a variedad de tipos de descentralización administrativa. Cuatro tipos de descentralización, se han logrado identificar, en el país, como asuntos universales: La desconcentración, donde se delegan responsabilidades administrativas, a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; la delegación, que implica la transferencia de responsabilidades a organizaciones, que están fuera de la estructura burocrática y, que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales); la devolución, donde la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos); la privatización, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Los tipos de descentralización administrativa han generado la descentralización de competencias, que uno de los Estados que más se ha trabajado en el país, en contexto de fortalecer la gestión pública territorial de la educación. En la primera etapa del proceso de descentralización, correspondiente al período 1986 – 1993, la normativa se concentró en delimitar y trasladar funciones específicas a los municipios y a la nación, pero no se efectuaron cambios sustanciales con respecto a los departamentos. Los municipios asumieron, entonces, tareas en áreas como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre otras, al

tiempo que se liquidaban o modificaban gradualmente las instituciones del orden nacional que venían prestando ese tipo de servicios a las entidades territoriales.

En la segunda etapa del proceso, que comienza con la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 60 de 1993, se avanzó hacia una mirada integral orientada a superar las perspectivas exclusivamente municipalistas o departamentalistas, y más enfocada en la reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno, con base en las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

Luego, con la puesta en marcha de la Ley 715 de 2001, se realizaron ajustes tendientes a subsanar los problemas de eficiencia y eficacia en los sectores de salud y educación, originados por la Ley 60 de 1993, en el cual las competencias asignadas a departamentos y municipios se superponían, así que se produjo una colisión de competencias y poca claridad en la asignación de recursos, además sectorialmente se presentaban diferentes lógicas, para la asignación de competencias, las cuales no correspondían con el objetivo principal de la descentralización, como era el de otorgar mayor autonomía local para incidir en la eficiente provisión de los servicios sociales a cargo del Estado.

Así, en el sector de la educación la Ley 715 de 2001 otorgó un mayor nivel de autonomía administrativa a los municipios, al asignarles la competencia integral de la atención de

cobertura. Mediante el mecanismo de la certificación de municipios, se materializó la idea de trasladarles totalmente las funciones de dirección, planificación y prestación de los servicios de cobertura y calidad, los cuales estaban a cargo de los departamentos, también se transfirió la administración y distribución de recursos entre los establecimientos educativos de su jurisdicción

En dicho contexto, la descentralización administrativa de la educación, ha tenido el cometido de contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema educativo, para hacer de la educación, eje de desarrollo, que le permita al país, tener presencia significativa en la región y el mundo, como exigencia de la globalización.

La descentralización en el sector educativo ha buscado principalmente aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado. Estos propósitos generales se han mantenido a lo largo del proceso y se han orientado hacia el mejoramiento en la provisión de los servicios locales, buscando tanto el incremento en la cobertura y en la calidad, como la eficiencia en la utilización de los recursos; también han promovido la equidad territorial, la democracia representativa y participativa, el esfuerzo fiscal y el mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

La principal razón técnica aducida para impulsar la descentralización es el mejoramiento de la productividad y la eficacia en la prestación de los servicios, bajo la hipótesis de que tales propósitos se alcanzan al estar más cerca de las necesidades de los usuarios. Pero sólo en la medida en que el gobierno territorial cuente con la capacidad técnica, administrativa y financiera, podrá obtener mayores niveles de cobertura, calidad y eficacia en la prestación del servicio educativo

Por tanto, la descentralización en general, y la descentralización administrativa de la educación en particular, son asuntos globales, derivados de la matriz epistémica, que está transformando el mundo y las organizaciones: conocimiento, información, comunicación, en la que la educación y el conocimiento, se constituyen en ejes productivos.

En efecto, le asiste un reto a sistema educativo colombiano, aplicar con éxito las estrategias de reforma de las políticas educativas, sin subestimar la gestión de las obligaciones a corto plazo, ni descuidar la necesidad de adaptarse a los sistemas existentes. Para ello, tres agentes principales, coadyuvan al éxito de las reformas educativas en Colombia: en primer lugar, la comunidad local y, sobre todo, los padres, los directores de establecimientos de enseñanza y los docentes; en segundo lugar, las autoridades públicas y, por último, la comunidad internacional

Las tendencias de las políticas educativas, en Colombia, han sido generadoras de textos y contextos, para orientar el desenvolvimiento del sistema educativo descentralizado. La necesidad de los sistemas de información geográfica, el mejoramiento de la gestión escolar, la privatización de la educación, la microplanificación (denominada en algunos países Nuclearización Educativa), las alianzas, y la asignación de recursos, entre otros instrumentos de política, hoy los reconoce y estimulan el Estado la sociedad y el gobierno, a través de la Administración Pública y de lo Público.

La modernización de la administración educativa, la democratización de la gestión de los sistemas educativos, y el aumento de la eficiencia de dichos sistemas tendrán impacto positivo siempre y cuando las comunidades locales se preparen para utilizar los postulados legales y las reformas ejecutadas en la construcción de la cultura descentralizadora.

Bondades de la Descentralización:

La descentralización encabeza el programa de reforma en muchos países, gobiernos y organismos la consideran una medida indispensable para ofrecer una educación de calidad, sin embargo, poco se sabe acerca de su implementación e impacto real en las escuelas y a nivel local

Si bien las políticas de descentralización, están estrechamente vinculadas al contexto nacional específico, obedecen en alto grado, a la voluntad política en el Estado y gobierno central de delegar, desconcentrar, devolver o privatizar la gestión educativa, en el caso particular para España, con las Comunidades Autónomas

En Colombia es muy fuerte el proceso de desconcentración, es el caso de los Establecimientos Públicos Descentralizados del nivel nacional o las estructuras administrativas de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios, Territorios Indígenas).

Se infiere que para unas u otras decisiones, posiciones y contribuciones de gobiernos, políticos, estudiosos, teóricos, investigadores o especialistas, que la descentralización administrativa en todos los casos se basa en razones principales: a) Aumentar la eficacia de la educación haciéndola más pertinente para satisfacer las necesidades locales, b) Son un medio para promover democráticamente la participación popular al empoderar a las autoridades locales, c) Tratan de mejorar la provisión del servicio al hacer hincapié en al rendición de cuentas.

Una redefinición de lo educativo y del papel que cumple la educación en el desarrollo integral de las comunidades locales, se convierte entonces en tarea prioritaria , que, por un lado nos permita realizar análisis profundos sobre la formación escolar y

profesional, los procesos que la hacen posible, los recursos que la hacen factible y la estructura administrativa que la apoya, y, de otro lado, nos posibilita a comprender el proceso de formación de la comunidad, en donde se pueden reconocer los rasgos característicos de su creatividad histórica y las potencialidades para decidir sobre su porvenir.

Existen experiencias y conocimiento acumulado en Descentralización Territorial, política y administrativa del Estado: Departamentos, Distritos, Municipio y Territorios Indígenas (Entidades Territoriales), regiones naturales, regiones administrativas de planificación RAP, Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES), provincias, áreas metropolitanas, asociación de municipios (para generar economías de escala en la prestación de los servicios públicos y sociales; de paso, la construcción de provincia sería la alternativa a la inviabilidad fiscal de muchos municipios; Planes de Ordenamiento Territorial: POT, acompañado de experiencia de Planeación del Desarrollo.

En Educación también existen experiencias: Regionalización, Municipalización, Nuclearización, sistemas educativos departamentales, sistemas educativos locales, Sistema General de Educación (gerenciales), determinados por los tipos de descentralización: Delegación, devolución, privatización: Fondos Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, para favorecer la unidad municipal

y garantizar la autonomía local en el ámbito de ciertos temas, como por ejemplo, la prestación de servicios públicos.

El Núcleo, como. Proyecto de Desarrollo Educativo – Cultural, debe ser el motor del cambio social y de autonomía, a partir del reconocimiento de la capacidad de autogestión de sus comunidades locales; debe formar para la participación ciudadana, con base en los principios que consolidan la democracia participativa; debe formar parte para el trabajo asociado y socialmente productivo; para la creatividad, el progreso, la independencia y autonomía intelectuales, sociales, políticas, económicas y culturales, para la dignificación de la persona y del trabajo humano.

Los avances y aprendizajes logrados hasta el momento sugieren la necesidad de consolidar este proceso, y en la adecuación de un ordenamiento territorial que conduzca al afianzamiento de un país de territorios prósperos, modernos, eficientes y efectivos en la provisión de los bienes y servicios públicos

Emergen entonces, búsqueda de alternativas para organizar y gestionar la educación, desde la perspectivas descentralizadora, en íntima relación con el ordenamiento territorial del estado; el territorio podrá ser se uno de los ámbitos posibilitares de vivir la educación en cercanía, que es el sentido

final de la descentralización; territorio que se concretiza en la “región educativa”

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

La región educativa, tiene una larga tradición y se configura en la actualidad, como una categoría territorial y política, la cual pretende además, convertirse en actor o sujeto de desarrollo, lo cual depende en gran medida de la capacidad colectiva para construirse social y políticamente; por tal motivo cobran fuerza las visiones modernas de región.

La región educativa, debería organizarse, como mecanismo, o un elemento del sistema nacional de Planeación. Debería convertirse sólo en una instancia de planeación y de interlocución entre la nación y los departamentos que conforman parte de ella y que estaría delimitada por factores de orden geográfico, económico y político.

La visión moderna de región, también debe ser entendida como Cuasi-Empresa debido a la capacidad productiva que ella posee, lo que implica aplicarle algunas pautas utilizables por la gran empresa, como decidir qué producir y dónde vender; mantener actualizado un banco de proyectos y de fuentes de

financiamiento; maximizar el empleo para sus propios habitantes: y dada su consideración como los nuevos actores de la competencia internacional, las regiones deben desarrollar y promocionar una imagen corporativa, la cual requiere, de una sólida identidad regional.

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

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

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

Para hacer viables los procesos de descentralización administrativa, y de desconcentración administrativa, la Ley 489 de 1998, creó el Sistema de Desarrollo Administrativo, concebido como: “El conjunto de políticas , estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expendiera el Gobierno Nacional.

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

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

La descentralización de la educación como política pública ha estado intervenida por actores que básicamente son de tipo político y social. Los actores de tipo político son fundamentalmente los partidos, los movimientos y los grupos significativos de la sociedad; los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas

estrategias presionar al Estado para que considere determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule respuestas en términos de política pública; cualquier problema de un gremio, sea este empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado busca que éste lo considere como importante, como asunto público y que formule respuestas en términos de políticas.

La problemática de los grupos de presión (denominados también grupos de interés o de poder), está íntimamente ligada al desarrollo de los procesos políticos; como organismos que hacen parte del sistema político, los grupos de presión desempeñan una significativa labor en los procesos de cambio, al captar demandas que son transferidas a los partidos y/o gobierno, para ser convertidas en decisiones de autoridad. Los grupos hacen uso de la presión, como acción humana encaminada a la obtención de un resultado positivo o negativo, o para la obtención de decisiones políticas en beneficio específico de un grupo o gremio.

Los actores informados: políticos y gobiernos, conjuntamente con los movimientos sociales, los grupos de presión y los sindicatos, como aparatos ideológicos de la sociedad civil, con conciencia histórico-política de los sujetos sociales, tienen gran influencia en los procesos de gestión de las políticas educativas: gestación, formulación, desarrollo, control y evaluación. Porque su pensamiento y acción tienen a la base

racionalidades individuales, colectivas, signos, representaciones mentales y legitimidad, entre otros, que en su conjunto, constituyen relaciones de poder, con manifestaciones de dominación, tolerancia y/o convivencia.

En los últimos veinte años, la descentralización territorial se ha venido fortaleciendo, primero con un enfoque municipalista, en donde las localidades atravesaron unos procesos de transformación y desarrollo institucional, financiero y político; y desde la Constitución de 1991 se fortalecieron también los departamentos, aunque quizás sólo en el aspecto político.

Una noción más fuerte de democracia implica que el sistema educativo, esté más comprometido con una distribución de las relaciones de poder; desde luego, la administración educativa deberá estar estructurada de forma que diera a todos sus actores el control político sobre las decisiones educativas.

La realización de este ideal democrático en la administración del sistema educativo puede verse seriamente limitado por el modelo de Estado dominante, que subyace en la teoría y en la práctica: racionalidad burocrática.

La decisión técnica del Estado tiene a la base las preocupaciones por la eficiencia, la eficacia y la efectividad, heredadas de la tradición Weberiana; en sí misma es una mediación posibilitadora del estado ordenado, especializado, eficiente, garante

del mercado, las regiones y las localidades; es finalmente una perspectiva formal funcionalista y estructuralista que se configura en estrategia para mantener la dominación legal, la organización racional y la jerarquía en los sistemas de planeación, dirección y control de los sistemas educativos.

Todos estos asuntos hacen parte de la compleja modernización del Estado que se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, en el funcionamiento y acción estatal y de las sociedades que aspiran a transformarse en sociedades modernas.

Llama la atención un elemento que es constante, y es el problema de la gestión, de la forma de organización, de monitorear, sistematizar, pilotear el tema de la descentralización y los procesos de cambio que ocurren, es decir, de la capacidades institucionales que tenga el sistema educativo para ser eficiente, eficaz: racionalidad instrumental, técnica.

La Administración Pública es la parte más visible del Sistema Educativo, porque conjuga una relación triádica: Estado / Gobierno / Sociedad; bien pudiera decirse, es el gobierno en acción, en relación, en movimiento, dentro de un contexto mayor, eminentemente regulador de la acción estatal.

Es importante reconocer así mismo, que la práctica de la administración del sistema educativo, asumido éste, como órgano

del Estado especializado en la prestación de un servicio público, con función social, como es la educación, también está determinada en alto grado por tendencias: políticas (grupos de presión, partidos, movimientos sociales), Jurídicas (nominalismo, reformas de estado), administrativas (lo técnico, versus lo político), psicológicas (lado humano de la organización educativa) e investigativas (innovación, desarrollo y producción de conocimiento), que de manera particular producen tensiones en su desenvolvimiento, pero que son legítimas porque aseguran en alto grado la gobernabilidad democrática.

Las comprensiones que está exigiendo el mundo contemporáneo a la administración de la educación, suscitan racionalidades emergentes para abordar objetos de conocimiento, en el doble movimiento de la Interrogabilidad inteligente.

Pensar y accionar sistemas educativos territoriales es el gran desafío, concebidos éstos como red de relaciones, sistemas de sistemas y hologramas, potenciadores y generadores de humanidad expandida y construcción de nueva ciudadanía; así mismo, como ámbitos pedagógicos para construir escenarios de pensamiento, vida y acción, que devienen territorios, territorialidades y territorializaciones educativas.

Para los sistemas educativos, en tiempos presentes, se perfilan transformaciones en la sociedad - mundo, como transgresiones de los límites (nacionales, regionales, locales,

institucionales), así como también, traspaso de fronteras, que suscitan la auto-organización que se resiste. En tiempos presentes, los sistemas educativos mecanicistas y burocráticos pierden sus fronteras, los límites se desvanecen, se tornan borrosos. Emergen sistemas educativos, como organizaciones vivas, inteligentes, que aprenden y gestionan el conocimiento; implica: movilización hacia la auto-organización.

En comprensión de sociedad – mundo, avancemos, desentrañando los ámbitos de los sistemas educativos emergentes, como entornos naturales y culturales en humanidad expandida

Dado qué están emergiendo sociedades: Sociedades red, sociedad futuro, sociedad conocimiento, sociedad oportunidad, sociedad control; y como propósito de largo aliento, invitémonos ahora, a pensar, a grandes rasgos las nuevas lecturas de los sistemas educativos, posiblemente como término, pero más allá, como los grandes asuntos contemporáneos que emergen, animados por racionalidades abiertas y complejas: Lo Público, La Gesta del Conocimiento

Hay que comprender los sistemas educativos como organizaciones que aprenden, estudian, entienden, que poseen discernimiento suficiente para enfrentar confiadamente el desarrollo institucional, como capacidades (cerebro – espíritu – piel) de los sujetos políticos, en movilidad de pensamiento y acción permanentes, es decir, como organizaciones educativas que

hacen del aprendizaje individual y colectivo, una práctica continua. El aprendizaje como posibilitador de humanidad expandida y construcción de nueva ciudadanía..

Comprender los sistemas educativos como Red (Red de relaciones), es pasar, del objeto al sistema por la necesidad de circuitos relacionales. Importancia de la red de conocimiento, las alianzas y lo nuevos espíritus, como la humildad, la cooperación. Dadas las insuficiencias de las sociedades modernas (funcionalistas – estructuralistas), para favorecer las emergencias, como organizaciones vivas que se ponen a tono con los tiempos presentes, se requieren nuevas instituciones que articulen lo local con lo global, lo territorial con las desterritorializaciones, en suma, con la mundialización.

La red como instrumento de gestión debe estar en capacidad de proporcionar el suficiente equilibrio al sistema, podemos comprender mejor esta intencionalidad en Morin cuando dice: “El predominio del orden repetitivo ahoga toda posibilidad de diversidad interna y se traduce en sistemas pobremente organizados y pobremente emergentes. En el otro límite, la extrema diversidad corre el riesgo de hacer estallar la organización y se transforma en dispersión. No hay un óptimo abstracto, un “justo medio” entre el orden repetitivo y la variedad.

Se requiere de escenarios que trasciendan el modelo de organización burocrática: las competencias por niveles de gestión y

las transferencias, por sí solas no son condición suficiente para que los gobiernos locales y la sociedad civil puedan ejercer las nuevas competencias, que implican una relación entre las dimensiones: fiscal, político y administrativo.

Escenarios que integren las racionalidades técnica y política: Desde lo político, con el desarrollo de nuevas formas de representación popular y de representación de las comunidades en la toma de decisiones; desde lo administrativo, con la promoción y fortalecimiento institucional que se requiere, para que puedan responder con un manejo eficiente, eficaz y transparente de las competencias y recursos que les han sido asignados, desde lo fiscal, con un manejo eficiente y eficaz de los recursos para mejorar la prestación y provisión descentralizada de bienes y servicios.

Territorialidades y territorializaciones educativas, como espacios de construcción social: una forma de descentralización administrativa en perspectiva territorial , organización y administración democrática: Constituye un modelo de gestión democrática, elección de dignatarios, formas asociativas de gestión, trabajo en equipo, redes, alianzas: Sistema: Una fuerte dosis de racionalidad política: Partidos, actores, movimientos sociales, grupos organizados. Los sistemas educativos como Semilleros de democracia, Democracia participativa, Intervención del ciudadano, Relación Estado – Sociedad Civil, Continuum de la participación, Participación social y ciudadana: Mecanismos de

participación; veedurías ciudadanas. Para favorecer la descentralización territorial del Estado, Favorece la discusión sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia

La construcción social de la región, constituye no sólo un requisito para llegar a constituir una organización socio-territorial real sino, por sobre todo, la única garantía de legitimidad de esta forma espacial. Por construcción social de región se entiende el proceso mediante el cual una sociedad que comparte comunidad cultural y territorial acuerda un proyecto cultural y político que le permite ingresar en el proceso mayor de construcción del Estado Nacional

El proceso de construcción social de la región, desde la descentralización administrativa de la educación, debe apuntar a tres ejes fundamentales: el cultivo de la especificidad cultural e histórica de cada región; la participación democrática de sus habitantes en el manejo y control de los asuntos públicos, y el estímulo a la apertura de la región al mundo para que no quede marginada del proceso general.

En este sentido, la construcción de región educativa, constituye un proceso político por excelencia y en doble vía: construcción de consensos entre sus diferentes actores, hacia la consolidación de la Nación como territorio unificado y su posicionamiento en el ámbito internacional, y desde la Nación hacia las regiones y localidades., generando sentido de

governabilidad, identidad, apropiación y liderazgo en los procesos territoriales.

Emergen también, como escenarios de posibilidad los territorios educativos, que se desarrollan a través de una doble dimensión: el espacio físico y el espacio humano o ciudadanía. Estos dos espacios se relacionan a través de la actividad urbanística, económica, social, cultural, etc. Esta combinación hará evolucionar el territorio de diferente manera y la aproximará hacia uno u otro modelo.

En la aproximación del territorio educativo, se pueden identificar dos clases de intereses: el individual y el colectivo. Cuando se prioriza el derecho individual, la idea motriz gira en torno al espacio privado., se centra en la fragmentación de espacios según su función (comercio, ocio, trabajo o servicios segregados según sus usuarios), se atomiza más fuertemente la sociedad y se amplía el Volumen de personas excluidas del sistema. El resultado de lo anterior da lugar a la configuración de territorio compuesto por un conjunto de construcciones y de personas sin cohesión, donde predomina la impersonalidad, la indiferencia, el anonimato y, por tanto, imperan valores individualistas y de recelo. Sus ocupantes serán usuarios de un territorio y unos servicios a la búsqueda de soluciones para las necesidades personales, con una percepción privada de las relaciones.

Dicho territorio educativo, sencillamente construido, promoverá relaciones entre las personas y esta conexión conformará un tejido social vertebrado que permite ejercitar virtudes cívicas o el compendio de valores adquiridos a través de hábitos que conforman las “buenas maneras”. Estos hábitos o costumbres van transformando las conductas individuales en maneras de hacer que buscan el bien común, positivizando las cualidades adecuadas a esta finalidad y construyendo conjuntamente una moral laica que es la guía del civismo.

El territorio educativo, que prioriza la relación y la intercomunicación, es el marco por excelencia para el ejercicio de la ciudadanía, que es el que hace viable la defensa de los derechos sociales, y por tanto, la democracia de participación colectiva.

El territorio educativo, así concebido se convierte en escenario y contenido de socialización y cuenta con todos los agentes para irse construyendo. Para posibilitar este modelo, es indispensable contar con la educación para el desarrollo de la ciudadanía, con la formación de personas críticas y solidarias y el aprendizaje de las virtudes cívicas para la construcción de la paz y la convivencia como valores compartidos. La red social, sin embargo se configura a partir del sentimiento de pertenencia a una colectividad. Es a través de esta identificación con el territorio que se puede llegar al consenso para desarrollar un proyecto común.

Este proyecto o modelo, se elabora a través de la participación que se convierte en balanza posibilitadora del ejercicio de la ciudadanía en la construcción de un proyecto común, la construcción de un territorio con identidad, de convivencia, que sea atractiva y reconocida por los que viven y por los otros. Sólo así el territorio se transformará en el espacio deseado y entrará a formar parte de la memoria colectiva.

Por otro lado la sociedad civil debe tener el convencimiento de su capacidad de influenciar e idear formas organizativas que permitan la intervención en dinámicas de deliberación y negociación, para llegar a los consensos en la decisión tanto de los objetivos a conseguir, como de las acciones y las maneras de llevarlas a término.

La propuesta que busca construir socialmente un territorio educativo, se logra con la movilización de los diferentes agentes que tiene la capacidad de incidir en él, para de esta manera construir un conjunto de escenarios posibles en lo que respecta al futuro de la región y establecer, unos lineamientos estratégicos para lograr un modelo territorial deseable, posible, y sostenible

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

sobre sus potencialidades y su futuro. Para ello, con Visión Colombia II Centenario 2019 (DNP: 2007), se pretende lograr un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, esto implica, aprovechar la descentralización de la educación como un ámbito propiciador de ello, en perspectiva de consolidar un modelo político profundamente democrático y una sociedad más igualitaria y solidaria. Fortalecer al descentralización y adecuar el ordenamiento territorial del país, es entonces, uno de los grandes desafíos al horizonte del año 2019.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AIRIN, S., Joaquín, (1996): La organización, contexto y texto de actuación, Ed.LA MURALLA, S.A. Colección Aula Abierta, Madrid .

AGHO, Gabriel. (1995): Descentralización Fiscal en América Latina: Balances y Perspectivas, en Revista Consigna, Bogotá.

ALVAREZ, G. Alejandro. (1999): Algunos elementos de contexto educativo a tener en cuenta en la Expedición Pedagógica Nacional, Santa Fe de Bogotá

ANDRADA, M., (2004): “Monopolio estatal y descentralización educativa: una exploración en América Latina”, en Revista de Educación n°333

ALBERT, H. (2002): Racionalismo crítico, (Madrid, Síntesis)

ARISTÓTELES (1985): Ética a Nicómaco, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).

ARISTÓTELES (1989): Política. (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).

AYERBE A., Alejandro. (1998): Educación y Globalización, CINDE - Bogotá

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998) Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Descentralización en Colombia, Bogotá

BARBOSA C. Octavio. (1997): Control y Eficacia en la Gestión Pública, ESAP, 4 ed. Santa Fé de Bogotá

BECK, Ulrich. (1998): ¿Qué es la globalización?, PAIDOS, Barcelona

BONAL, S. Xavier, TARABANI-CATELLANI, Clemente, (2006): “Globalización y política educativa: cambios de escala y Consecuencias metodológicas”, en: El Derecho a la educación en un Mundo globalizado, Tomo I, San Sebastián, Ed. Espacio Universitario / EREIN

BRAWLASQUI, (1997): Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones, en Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 28, Vol.

BRAWLASQUI y COSSE, (1997): Reforma Educativa en América Latina

CABALLERO PRIETO, Piedad. (1998): Cincuenta años de planeación y gestión educativa en Colombia, aciertos y desaciertos, Ponencia, Bogotá

CAJAMARCA, P. Carlos Enrique, (1991): Nuclearización de la Educación, Bogotá, CAJIAO, Francisco. Sistemas educativos locales Fundación FES, Cali, Colombia

CANO, Rodolfo L., (1998): “El Proceso de Certificación y Descentralización del Sector Educativo, en Documento Ministerial n° 30, Bogotá, D.C.

CARDONA GONZALEZ, Silvio. (1998): ¿Por qué la descentralización Hoy?, Ensayo Temas de Sociología, Cátedra Doctoral, Doctorado en Educación, Universidad de Salamanca-UCM, Manizales, Colombia

CARDONA G., Silvio (1998): Resignificar la descentralización desde la crisis de racionalidad que afecta la localidad, Ensayo, UCM. Manizales, Colombia

CARDONA G., Silvio (1999): Fundamentos y Estrategias para fortalecer los procesos de descentralización educativa, Ed. UCM., Manizales, Colombia

CARDONA G., Silvio (1990): Organización del Sistema Educativo Colombiano en una Administración Descentralizada, Manizales, Colombia

CARDONA G., Silvio (1996): Gerencia Integral en la gestión educativa municipal, ESAP, Manizales, Colombia

CASTRO, Eduardo (1997): Riesgos y promesas del currículo de colaboración en contextos de descentralización educativa, en Revista Iberoamericana de Educación, n°.3, septiembre – diciembre

CASTRO, Eduardo (1997): “Las transformaciones educativas en Iberoamérica”, Daniel Filmus, Troque, Pichincha, Buenos Aires

CARRION, Fernando M. (1998) Desafíos de la Descentralización en América Latina, FLACSO – ESAP, Bogotá,

CASTRO S., Eduardo. (1997): Los sistemas educativos latinoamericanos en el contexto de la globalización, Documento de Trabajo, Cintra, Portugal, julio de 1998

CASTRO, Jaime. (1998) Elección Popular de Alcaldes, Ed. Oveja Negra, Bogotá.

CASASSUS, Juan. (1996) Modernidad y Modernización Educativa, OREALC, Santiago de Chile,

CASASSUS (1997) Marcos conceptuales para el análisis de los cambios de gestión de los sistemas educativos, UNESCO – OREALC, Santiago de Chile,

CASASSUS (1994) Reforma del Estado: Tendencias hacia la centralización y descentralización, Ponencia, Santiago de Chile.

CASASSUS (1994) Modelos de Gestión Educativa, IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto principal de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, REPLAD, OREALC, Santiago de Chile,

CEPAL – UNESCO – OREALC (1992) Educación y Conocimiento: Eje de la transformación educativa con equidad, Santiago de Chile,

CEPAHUR. (1996) Educación y Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

CGRAUVE, ANTON, (2002): ¿Puede la Descentralización ayudar a lograr una educación para todos?, en Carta Informativa UNESCO- IPE. Carta Informativa UNESCO – IPE, n°2, abril – junio.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (BOE 29.12.78)

CONVENIO ANDRES BELLO, CAB. (1996): Educación y desarrollo humano en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

COX, Cristián. (1997): La Reforma Educativa Chilena, Santiago de Chile

DE LA CUESTA BENJUMEA, Carmen. (1997): Investigación Cualitativa, Diseño, CINDE, Manizales

DELORS, Jacques, (1996): La Educación encierra un Tesoro, UNESCO, Santillana, Madrid

DE MATTOS, Carlos. (1990): La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, Santiago de Chile, en Cuadernos de Economía, No. 14, Bogotá,

DUQUE, D., Javier. (1998): El proceso de Descentralización Administrativa en el Norte del Valle del Cauca - Colombia, Cali,

DUQUE, D., Javier (1983): La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy, en Documentos ESAP n° 02-29, Santa Fe de Bogotá, D-C.

DROMI, José Roberto. (1983): Administración Territorial y Económica, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid,

DRUCKER, Peter. (1995): La sociedad poscapitalista, Buenos Aires, Ed. Suramericana

DUSSAN, C., Jaime y OCAMPO, José F. (2000) La educación hacia dónde va? el proyecto de Ley General de Educación: una profunda reforma de la educación y un gran debate nacional, en: Revista Educación y Cultura n°. 29, Santa Fe de Bogotá

ESCOLA, Héctor Jorge. (1984): Compendio de Derecho Administrativo, Vol, I, Ediciones De Palma, Buenos Aires,

ESPEJO, V. Belén (2006): (Coord.) Políticas Educativas para el Nuevo Milenio, hespérides, Ciencias de la Educación, España

ESPEJO, V., Belén (2007): “La reconstrucción de la educación en el nuevo orden global”, en: Políticas educativas del nuevo siglo. HESPÉRIDES, Salamanca

ESPEJO, V., Belén (2007): “Descentralización y Educación: el poder de la descentralización en la configuración de la política educativa”, en: Políticas educativas del nuevo siglo”, HESPÉRIDES, Salamanca,

FERRY, Gilles. (1997): Pedagogía de la Formación, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires,

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto. (1990): Regionalización y Descentralización de la educación, Subprograma de Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos, CFI, Argentina,

FILMUS, Daniel, (1997): Las Transformaciones Educativas en Iberoamérica, Introducción al documento de la OEI, Troquel, Pichincha, Buenos Aires,

FIERRO, A. (1995): “Diseño y desafíos de la reforma educativa en España”, en Revista de Educación nº305

FUNDACIÒN CARRLES PI I SUNYER (2005): “El poder de descentralización educativa y el marco competencial actual” en: La descentralización educativa en España, ESTDIS 18

GARAY, Luis Jorge. (1997): Descentralización en Colombia, Ciudadanía, Lo Público, Democracia, Textos y Notas, 3 ed.,

GARCIA, C., Clementina. (1999): Sistemas educativos comparados: El diálogo Europa – América, Cátedra Doctoral, US., de Salamanca, España

GARCIA, C., Clementina. (1999): Políticas socio – educativas en Europa, Cátedra Doctoral, US., Salamanca – España

GARCÍA, C., Clementina. (2006): “Políticas educativas en la Unión Europea, la democratización de la escuela”, en: Políticas educativas para el nuevo siglo”, HESPÉRIDES, Salamanca,

GARRIDO, José Luis, GARCIA CLEMENTINA. (2000): Administración y gestión de los centros escolares: panorámica internacional”, UNED – Sociedad Española de Educación en: Revista Española de Educación Comparada nº. 13, Madrid

GNACKABY, Desiré. (2000): Un sistema escolar descentralizado, en Carta informativa UNESCO - IPE, n°. abril – junio, París

GONZALEZ, Senén y NOVICK, Silvia. (1987) Reflexiones sobre posibilidades y perspectivas de la Regionalización Educativa, en: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo n° 101, junio.

GRACIARENA, Jorge. (1994): El Estado Latinoamericano en perspectiva: Figuras, crisis, prospectiva, en Revista Pensamiento Iberoamericano n°.5-A, junio; Madrid.

HERNANDEZ D., José María. (2006): “El Consejo Escolar en la política educativa de las Comunidades Autónomas en España”, en: Políticas educativas para el Nuevo Siglo, ESPERIDES, Ciencias de la Educación España,

HERNANDEZ D., José María (1995): El colegio científico de la Universidad de Salamanca (18340 – 1845), Ediciones Universidad de salamanca, Aula 7, pp. 326

HERNANDEZ D., José María (1992): Influencias europeas en las propuestas educativas de la Primera Internacional en España, en Revista Historia de la Educación, Nro. 11, enero, diciembre, Ediciones Universidad de Salamanca

HERNANDEZ SAMPIERE, Roberto y Otros. (2004): Metodología de la Investigación, McGrawHill, 4 ed. México

HEVIA, R., Ricardo. (1994): La Descentralización Educativa en América Latina, OREALC, Santiago de Chile

HEVIA, R., Ricardo (1996): Estado de arte de la descentralización educativa en América Latina, OREALC, Santiago de Chile

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL, ILPES. (1995) Desarrollo Local: La apuesta por la democracia descentralizada y el humanismo social.

JIMENEZ, E., Juan Alfredo. (1999): Política educativa: Fundamentos y perspectivas críticas, Colección Cátedra Doctoral, Universidad de Salamanca España, Manizales.

KANT, I. (1978): Crítica de la razón pura (Prólogo a la 2ª. Ed.) Madrid

KOSIK, KARL, (1989): Dialéctica de lo Concreto, México, Grijalbo.

LATORRE, Luz, NUÑEZ, Iván, GONZALEZ, Luis Eduardo y HEVIA, Ricardo. (1991): La municipalización de la Educación, una mirada desde los administradores del sistema, en Publicaciones OEI – IIE, Santiago de Chile,

LOAIZA GALLON, Hernando. (1999): Introducción a la Administración Pública, ESAP, Bogotá,

LUCRECIA, Rodrigo. (2006): “Organismos Internacionales y reformas Educativas” en El derecho a la educación un mundo globalizado, Tomo I, Memorias X, Congreso Nacional de Educación Comparada, San Sebastián, Ed. Espacio Universitario / EREIN

MÁRQUEZ, c., (2004): “La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada”, en Revista de Educación n°333

MATIAS, Sergio, (2008): El municipio y la descentralización en Colombia, en: Revista de Educación, n°341, Bogotá

McGINN, Noel. (1993) Un proyecto de investigación acción para la Descentralización fr Sistemas Educativos en América Latina, en: En Revista Latinoamericana de Desarrollo Educativo No. 101. Washington. D.C,

MEDINA RUBIO, R. (1994): “La Política educativa en España: Líneas

MEIRIEV, Philippe. Frankstein (1998): Educador, Ed. Leartes, Barcelona,

MEJIA, Marco Raúl. (1999): Educación(es) en las globalización(es), entre el pensamiento único y la nueva crítica, Planeta Paz, Expedición Pedagógica Nacional, Bogotá

MEJÍA, Marco Raúl (2004): *Leyendo las políticas educativas de la globalización*, Planeta Paz, XX Congreso de la CIEC, Santiago de Chile

MICALSKI, Wolfgang. (1998): *La educación para la economía y la sociedad del Siglo XXI*, México,

MINISTERIO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE, *El sistema educativo español 2002, Principios, estructura y administración del sistema educativo*, Madrid, 2002.

MORALES PARRA, Jorge. *Educación y Pedagogía* (2002) Módulo Especialización en Gerencia Educativa, Universidad Católica de Manizales, Colombia

MORIN, Edgar., CIURANA, Emilio Roger, MOTTA, José Domingo. (2003): *Educación en la era planetaria*, Gedisa, Barcelona
MORÍN, Edgar (1998): *Tierra – Patria*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires,

MORÍN, Edgar (1997): *El Espíritu del Valle*, en: *El Método I: La naturaleza de la naturaleza*, Ed. CATEDRA, Madrid,

MORÍN, Edgar (1997): *El Método III: El conocimiento del conocimiento*, CATEDRA, Barcelona, España

MORÍN, Edgar (2001): La mente bien ordenada, Ed. Los tres mundos, 2 ed. Barcelona, España

NIÑO G. Juan Enrique. (1998): Revista Javeriana No. 647, Santa Fe de Bogotá

PATIÑO A., Ernesto y PEÑALOSA, José G. (1995): Génesis de la sociedad política del siglo XXI, de la paz de Betancur al Proyecto Constitucional de Barco, Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá,

PENAGOS, Gustavo, (1994): Descentralización Administrativa, 3 ed., Ediciones Librería del profesional, Bogotá,

PENALVA, B., José (2007): “La descentralización Educativa: Problemas de aplicación”, en Revista Iberoamericana de Educación, n° 42/5-25 de abril, OEI

PEREIRA, M. A. (1996): “Globalización y descentralización de los sistemas educativos”, Barcelona, Pomares, GIR de Educación Comparada en la Universidad de Salamanca.

PEREIRA, M. A. (2002): “Cambios en las reformas educativas. O problemas sin problemáticas en la nueva sociedad global” en Cuadernos de Pedagogía 319.

PUELLES B., Manuel (1996): La Organización de la educación en el Estado Autnómico, en Revista Política, Legislación e Instituciones en educación Secundaria, Barcelona, España.

PUELLES., Manuel (1994), Estudio teórico sobre experiencias de descentralización educativa, en Revista Iberoamericana en Educación n°. 3

KATZ. M. (1971) Burocracia y Escuela, Praeger, New Yor

KOSIK, Kart. (1989) Dialéctica de lo concreto, Grijalbo, México

RAMBLA, Xavier, CALDERON, E., y PROS, Nuria, (2005): “El proceso de descentralización educativa y el marco competencial actual, en: La descentralización educativa en España, una mirada comparativa de los sistemas educativos de las Comunidades Autónomas, ESTUDIO 18, Fundación Carles PI I Sunyer, Barcelona

REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1993): Gacetas del Congreso – Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 60 de 1993

REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1994): Gacetas del Congreso - Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 115 de 1994,

REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2001): Gacetas del Congreso – Senado y Cámara, Trámites y Debates expedición de la Ley 715 de 2001

REPÚBLICA DE COLOMBIA, – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1999): Documento para el Desarrollo Territorial No. 25-DDT, Santa Fé de Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2000): Antecedentes de la descentralización, Bogotá.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2006) Visión Colombia II Centenario 2019, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1998): Apoyo a la gestión Educativa RADAR, Serie Documentos de Trabajo, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1971): Plan Nacional de Desarrollo “Para Cerrar la Brecha”, 1970 – 1974, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA, (1994): Plan Nacional de Desarrollo, “El Salto Social”, 1994 – 1998, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1978): Plan Nacional de Desarrollo “Plan de Integración Nacional” 1978 – 1982, Bogotá.

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1983):. Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con Equidad”, Sector Educación, 1983 – 1986, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1998): Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, 1998 – 2002, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1999): Programa Mapa Educativo, Santa Fe de Bogotá, D.C.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1980): Plan Sectorial de Educación, 1980 - 1984, Bogotá, D.C.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1980): Nuclearización Educativa, Bogotá.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1996): Plan Decenal de Educación, 1996 – 2005, Bogotá, D.C.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1990): Memorias del Ministro de Educación nacional al Congreso Nacional, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1988) Informe ante el Congreso Nacional 1994 – 1998, Bogotá, D.C.

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1994): Colombia al filo de la Oportunidad, Misión de los Sabios, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1991): Diseño de Modelos de Organización, Coordinación y Ejecución del Servicio Educativo en los Departamentos y en los Municipios, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA – ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1998): Análisis de la descentralización. Módulo de estudio para la formación de administradores públicos, Bogotá

REPÚBLICA DE COLOMBIA Ley 489 de 1988, estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Colombiana

REPÚBLICA DE COLOMBIA - CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION. Trocha Nacional Ciudadana: La

Descentralización y la Regionalización como instrumentos de democracia, desarrollo y paz, Documento de Trabajo No. 1, marzo de 2002

RESCHER, N. (1993): La racionalidad. Una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón, (Madrid, Tecnos).

RISVI, Fazal. (1995): La racionalidad burocrática y la esperanza de una escuela democrática, en: "Calidad de la enseñanza e investigación, Wilfred Carr, Sevilla, España,

RIVERA, Jorge Eliécer. (1999) Educación y Desarrollo Local, Universidad Católica de Manizales

RIVERO, José. (1999): Política Educativa para América Latina, OREAL, Santiago de Chile

ROA, S., Hernando. (1998): Los grupos de presión, una aproximación, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá,

ROA, S. Hernando (1995): Carlos Marx y Weber, cuentistas sociales, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá,

SACRISTAN, José Gimeno, CARBONELL SEBARROJA, Jaume (coord.), (2004) El sistema educativo, una mirada crítica, Cuadernos de Pedagogía, PAXIS,

SANDOVAL CASILIMAS, Carlos A. (1999): Investigación Cualitativa, Módulo 4, en: Programa de Especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de Investigación Social, ICFES – ASCUN, Bogotá.

SALAZAR, Carlos. (1997): Políticas Públicas, Universidad Javeriana, Santa Fe de Bogotá,

SALAZAR J. Guillermo. (1998): La Reconstrucción Cultural, Objeto de la Descentralización Educativa, Universidad del Valle, Cali,

SALAZAR, J., (1996): Intercomunicar los distintos sectores del desarrollo local, para configurar estrategias participativas, Universidad del Valle, Cali, Colombia

SARMIENTO Y VARGAS. (1997): Descentralización de los servicios en educación y salud en Colombia, DNP, Santa Fe de Bogotá,

SOLE, Carlota. (1998): Modernidad y Modernización. ANTHROPOS, Universidad Metropolitana, Autores, Textos, Temas CIENCIAS SOCIALES, 19, México,

STRAUS, Anselm y CORBIN, Juliet. (2002): Bases de la Investigación Cualitativa, técnicas y procedimientos para

desarrollar la teoría fundamental, Ed. Universidad de Antioquia, Facultad de Enfermería, Medellín, Antioquia,

TARROW, Sydney y HALL, Peter. (1998): Globalization and area studies: When is too broad too narrow?, The cronicle of higher education

TAYLOR, Steve y BODGAN, Robert. (1992): Introducción a los métodos cualitativos de Investigación, Paidós, Barcelona

TEDESCO, Juan Carlos. (1989): Privatización de la educación en América Latina

TORRES, Rosa María, (2004) Derecho a la Educación es mucho más que el acceso a la Escuela, en: Memorias X Congreso sobre educación comparada, Compilación: El derecho a la Educación en un mundo Globalizado, España, Tomo I, p.43

TOURÍNAN, J.M. (1995): “La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia”, en Revista de Educación n°202.

VERGARA, Carmen Helena y SIMPSON, Mary. (2002): “Estudio General sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados del procesos de descentralización territorial en el sector educativo”, en: Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década, Tomo I, DNP, FONADE, PNUD, Bogotá,

UNESCO (1997): Miradas desde la Conferencia Iberoamericana de la Educación y Declaración de Mérida Venezuela, septiembre de 1997

UNESCO (1997): Conferencia de Kingston, Jamaica, 1996

UNESCO – IPE, (1999): “Los desafíos de la escuela del futuro” en Carta Informativa, No. 4, octubre – diciembre

UNESCO – IPE (2000): “Educación tarea de todos” en Carta Informativa No. 2, abril – junio

UNESCO – IPE (2000): “Un sistema educativo descentralizado”, en Carta Informativa del IPE, No. 4, abril - junio

UNESCO – IPE (2001): “Privatización de la educación: un debate de actualidad” en Carta Informativa, No. 1, enero –marzo

UNESCO – IPE (2001): “La diferencia entre lo público y lo privado” en Carta Informativa, No. 1, enero –marzo.

UNESCO - IPE. (2001) “La privatización en América Latina: una historia larga y ambigua” en Carta Informativa, No. 2, abril – junio

UNESCO – IPE (2001): “Gestión del personal docente: afrontar los desafíos” en Carta Informativa, No. 2, abril – junio

UNESCO – IPE (2001): “Mejorara la gestión del personal docente con sistemas de información, en Carta Informativa 2, abril - junio

UNESCO – IPE (2002):”Educación en situaciones de emergencia” en carta Informativa 3, julio – septiembre

UNESCO – IPE (2002): “Responder a las situaciones de Emergencia (Editorial)” en Carta Informativa, No. 3, julio – septiembre

UNESCO – IPE (2002): “Acordar importancia a las competencias técnicas, en Carta Informativa 4, octubre – diciembre

UNESCO – IPE (2003): “El papel del estado cambia, nuevas competencias para los planificadores” en carta Informativa 2, abril – junio

UNESCO – IPE (2003): “Descentralización de la educación: tendencias, cuestiones, en Carta Informativa 2, abril – junio

UNESCO – IPE (2003): “Enfoques sectoriales en la planificación” en Carta Informativa 2, abril - junio

UNESCO – IPE (2003): “Planificar la educación en sociedades pluriétnicas y multiculturales”, en Carta Informativa 3, julio – septiembre

UNESCO – IPE (2003): “Globalizar el sentido de la educación” en Carta Informativa 3, julio – septiembre

UNESCO – IPE (2004): “Programa de Investigaciones sobre funcionamiento de las Oficinas Locales de Educación”, en Carta Informativa, No. 2, abril – junio

UNESCO – IPE 2004): ¿Puede la descentralización mejorar las escuelas? En Carta Informativa, , n°4, Vol. XXII, Octubre – Diciembre

UNESCO (1990): “Los desafíos mundiales y el desarrollo humano”, en Conferencia Mundial sobre Educación para todos, Documento de referencia: Jomtiem, Tailandia

UNESCO (1997): Declaración de Hamburgo sobre aprendizaje de las personas adultas, Alemania

UNESCO - UNICEF. (1999), El estado mundial de la infancia, New York.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Revista Análisis Político, Edición Especial, Julio, 1997

WEBER, M. (1964): Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva, (México, F.C.E.)

WEILER, Hans, N., (1992): Monografía sobre Descentralización y Evaluación de los sistemas educativos, ¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?

VEGA GIL, Leoncio, HERNANDEZ, D., José María, GARCIA, C., Clementina, y Otros, (2007): Convergencias y divergencias de la formación inicial del profesorado

ZEMELMAN, Hugo. (1992) Horizontes de la razón, ANTHROPOS, Colegio Mayor de México

AUTORES POLITICA EDUCATIVA

ALBERT, H. (2002): Racionalismo crítico, (Madrid, Síntesis)

ARISTÓTELES (1985): Ética a Nicómaco, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).

ARISTÓTELES (1989): Política. (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales)

BASABE, J. et al. (1983): Estudios sobre epistemología y pedagogía: [II) Seminario sobre Epistemología y Pedagogía], (Salamanca, Anaya)

BÖHM, W. (1995): Teoría y práctica. El problema básico de la Pedagogía, (Madrid, Dykinson).

BRONCANO, F. (2003): Saber en condiciones. Epistemología para escépticos y materialistas, (Madrid, Antonio Machado Libros)

COLOM, A. J. y DOMÍNGUEZ, E. (1997): Introducción a la política de la educación, (Barcelona, Ariel).

COLOM, A. J. y RODRÍGUEZ, M. P. (1996): “Teoría de la educación y ciencias de la educación: carácter y ubicación”, en Teoría de la Educación nº 8, pp. 43-54

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (BOE 29.12.78)

DEWEY, J. (1998): Democracia y educación: Una introducción a la filosofía de la educación, (Madrid, Morata).

DOMENECH, A. (1997): “Racionalidad económica, racionalidad biológica y racionalidad epistémica: la filosofía del conocimiento como filosofía normativa”, en CRUZ, M.(coord.): Acción humana, (Barcelona, Ariel).

ESCOLANO, A. (1999): “Las ciencias de la educación bajo sospecha o los orígenes de la epistemología pedagógica en España”, en LASPALAS, J. (ed.): Historia y teoría de la educación: Estudios en honor del profesor Emilio Redondo García, (Pamplona, Eunsa).

ESCOLANO, A., (comp.) (1979): Los estudios de ciencias de la educación: curriculum y profesiones, (Salamanca, Instituto Universitario de ciencias de la educación, Universidad de Salamanca)

ESCOLANO, A., et al.(1978): Epistemología y educación, (Salamanca, Ediciones Sígueme)

FLÓREZ, C. (1993): “Sociología y teoría del conocimiento en Habermas”, en SOCIEDAD CASTELLANO-LEONESA DE

FILOSOFÍA: Problemas fundamentales del conocimiento,
(Salamanca, Sociedad Castellano - Leonesa de Filosofía)

GARCÍA BLANCO, J. M. (1985): "Estudio preliminar", en
WEBER, M.: El problema de la Irracionalidad en las Ciencias
Sociales, (Madrid, Tecnos)

GIL ANTÓN, M. (1997): Conocimiento científico y acción social.
Crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber.
(Barcelona, Gedisa).

GIMENO SACRISTÁN, J (2001): "Políticas y prácticas culturales
en las escuelas: los abismos de la etapa postmoderna", en
<http://www2.uca.es/HEURISIS/neurisis99/Vh1.html>

HABERMAS, Jurgen, (1994): Teoría de la acción comunicativa II,
Crítica de la razón funcionalista, Taurus Humanidades, Madrid,
1997

JENÓFANES DK 21, B 34, en DIELS, H. y KRANZ, N. (1972):
Die fragmen der vor sokratiker. (Dublín-Zurich, Wiedmann).

JIMÉNEZ EGUIZABAL, J. A. (Coord.) (1999): "Política y
Planificación Educativas. Número monográfico extraordinario", en
Revista de Ciencias de la Educación, nº 178-179

JIMÉNEZ, A. y JIMÉNEZ, J. (1999): “Epistemología y Política educativa. Un ensayo de justificación”, en Revista de Ciencias de la Educación nº 178-179 pp. 157-186

JIMENEZ MARTIN, Jesús, (2003): Epistemología de la política educativa: una justificación teórica, tesis doctoral, Universidad de Burgos, Colección: Tesis Ciencias de la Educación nº108

KANT, I. (1978): Crítica de la Razón pura (Prólogo a la 2ª ed.) (Madrid, Alfaguara).

LAMO, E. (1975): Juicios de valor y ciencia social. Sobre los juicios de valores en la metodología de las ciencias sociales: una crítica interna del tavalorismo, (Valencia, Fernando Torres).

MANJÓN, J. (1993-94): “Los distintos marcos conceptuales de la pedagogía como conocimiento científico”, en Revista de Ciencias de la Educación. Cuestiones Pedagógicas. Universidad de Sevilla, nº 10-11, pp. 451-461;

MEDINA RUBIO, R. (1994): “La Política educativa en España: Líneas actuales y prospectiva” en COLOM, A. J. (ed.): Política y planificación educativa, (Sevilla, GIT, Preu Spínola).

MERINO FERNÁNDEZ, J. V. (1996): “La Pedagogía General y la Epistemología pedagógica”, en VV. AA.: Por una pedagogía

humanista: homenaje al Prof. Dr. José María Quintana Cabanas en su 65o. Aniversario, (Madrid, Dykinson: Narcea),

PEDRO, F. y PUIG, I. (1998): Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, (Barcelona, Paidós).

PUELLES, M. (1992): “Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970”, en Revista de Educación, nº Extr pp. 13-29

PUELLES, M., (1993): “Estado y Educación en las Sociedades Europeas”, en Revista Iberoamericana de Educación,1, Enero-abril, <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a02.htm>

PUELLES, M., (1993): “Estado y Educación en las Sociedades Europeas”, en Revista Iberoamericana de Educación, 1, Enero-abril, <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a02.htm>

PUELLES, M., (1999): “Política de la educación: viejos y nuevos campos de conocimientos”, en Revista de Ciencias de la Educación, nº 178-179, pp. 187-208.

PUTNAM, H. (1994): Cómo renovar la filosofía, (Madrid, Cátedra)

RABOTNIKOV, N. (1988): “Racionalidad de decisión política en Max Weber”, en OLIVÉ, L. (comp.): Racionalidad. Ensayos sobre

la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología, (México, Siglo XXI editores)

RESCHER, N. (1993): La racionalidad. Una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón, (Madrid, Tecnos)

RESCHER, N. (1994): Los límites de la ciencia, (Madrid, Tecnos)

RORTY, R. (1983): La filosofía y el espejo de la naturaleza, (Madrid, Cátedra)

RORTY, R. (2002): Filosofía y futuro, (Barcelona, Gedisa)

VATTIMO, Gianni. La sociedad transparente, Traducción Teresa Uñata, Paidós, Barcelona, 1996

WEBER, M. (1958): “Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik”, en *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen.

WEBER, M., (1964): Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva, (México, F.C.E.)

WEBER, M. (1973): Ensayos sobre metodología sociológica, (Buenos Aires, Amorrortu editores)

WEBER, M. (1974): Sobre la teoría de las ciencias sociales, (Barcelona, Península).

WEBER, M.(1992): La ciencia como profesión: la política como profesión, (Madrid, Espasa-Calpe).

WEBER, M. (1995): Max Weber: una biografía, (Valencia, Alfonso el Magnànim).

WEBER, M (1998): El político y el científico, (Madrid, Alianza)

ANEXOS

ANEXO 1: RESÚMENES ANALÍTICOS EN EDUCACIÓN, RAES

Título / Año / Autor(es)/ Fuente	Planteamiento	Resultados
<p>Estudio Teórico sobre Experiencias de Descentralización Educativa</p> <p>DE PUÉLLES BENÍTEZ, Manuel, Revista Iberoamericana de Educación No. 3, Septiembre a diciembre de 1993, Pág. 20-40 O</p>	<p>El autor avanza hacia la construcción de modelos educativos a partir de la Teoría de los “Tipos Puros” que utilizara Weber para explicar o representar la realidad.</p> <p>Así mismo, hace algunas otras precisiones, dado el grado de subjetividad que representa una decisión de esta naturaleza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizado • Descentralización Intermedia • Descentralización Federal. ▪ Descentralización Federal y Comunal ▪ Descentralización Comunal y Académica

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Un sistema escolar descentralizado. 2000</p> <p>GNACKABY BENGREHI, Desiré (IPE), IPE, Carta Informativa del IPE, Volumen XVIII, Nro. 2, Abril – Junio de 2000</p>	<p>Fue a comienzos de los años noventa que nació en Suecia un poderoso movimiento a favor de la descentralización, creando tres niveles de toma de decisiones y gestión: el gobierno central, las municipalidades y las escuelas mismas</p> <p>Suecia se encuentra actualmente en la avanzada de países que proponen decididamente la descentralización, ¿cómo un cambio tan radical pudo ocurrir tan rápidamente sin comprometer los logros pasados del sistema educacional?, ¿la descentralización ha mejorado la calidad de la enseñanza?, ¿cómo se ha reorganizado la educación desde la reforma?, ¿cuál es el papel que desempeña actualmente el estado, ¿quién es el responsable de la</p>	<p>Este movimiento transformó a las municipalidades en genuinas fuerzas de gobierno local, dado que desde entonces sus consejeros tenían el poder de encargarse de todas las cuestiones relativas a la educación básica y las escuelas secundarias</p> <p>Así como parte de su programa de descentralización la municipalidad de Vasterås creó dos estructuras: el BUN, que define las prioridades del sistema local de educación y sus necesidades financieras, y moviliza los recursos financieros; y el ProAros, que recibe los medios financieros que el sistema de educación necesita para funcionar, así cómo se deben utilizar esos</p>

	<p>gestión del personal docente?, ¿cómo seguirá evolucionando el sistema en los próximos cinco o diez años?. Si bien no es posible en sólo diez años tener un panorama de todas las ramificaciones de un sistema de educación que hace diez años emprendió cambios bruscos. Por supuesto, fue necesario que factores existentes más allá del aula, es decir, enraizados en la sociedad sueca, permitieran efectuar las transformaciones en curso, es decir que el sistema de descentralización se venía alimentando de una larga tradición de democracia y gestión juiciosa</p>	<p>recursos</p> <p>Por supuesto, el Estado sigue definiendo la dirección general que el sistema de educación debe seguir: un sistema de educación igualitario, estrechos lazos con el mundo de trabajo, foco de atención en la educación de adultos, gestión local del persona docente, reforma de la inspección</p>
--	---	--

Autor / Fuente	Planteamiento	Conclusiones
<p>¿Puede la descentralización ayudar a lograr la Educación Para Todos? 2002 Dc GRAUWE, Antón, (IIPE)</p>	<p>Es una pregunta esencial que subyace en un tema de investigación que se aborda en el marco del Plan a plazo medio en el curso del IIPE. Para el efecto se emprenderá la realización de varios estudios de caso para llegar a una respuesta más completa y matizada a tan compleja pregunta</p> <p>Muchos argumentos se han planteado para defender una política de descentralización. Los actores locales conocen bien su propio entorno, y por consiguiente, los servicios que ofrecen tiene más probabilidades de ser más adecuados y pertinentes. Las oficinas locales pueden responder más rápidamente a las demandas de las escuelas y los profesores, logrando así un sistema más eficiente. Los</p>	<p>La defensa que se hace de la descentralización se inspira en dos consideraciones menos meritorias: Los gobiernos nacionales no son capaces de financiar los servicios públicos fundamentales, incluyendo la educación, e interpretan la descentralización simplemente como una estrategia para aumentar las contribuciones financieras;</p> <p>La descentralización que ha surgido debido a la incapacidad de las autoridades centrales para lograr los ambiciosos objetivos de la educación Para Todos ha conducido a muchos organismos a cifrar toda su confianza en las oficinas descentralizadas. Abandono en lugar de autonomía es el</p>

	<p>funcionarios locales pueden estar sujetos a la rendición de cuentas al público al que sirven, es decir, las comunidades locales. La descentralización libera más recursos para la educación, en la medida en que hay una mayor disponibilidad de fondos de los gobiernos locales y contribuciones de los padres de familia</p>	<p>resultado potencial de esta política cuando se la implanta sin el apoyo necesario</p> <p>Información de carácter anecdótico sugiere que en varios países la descentralización ha tenido un impacto negativo sobre muchas escuelas, conduciendo, en particular, a generar más desigualdades</p>
--	---	---

Título /Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Programa de Investigaciones sobre funcionamiento de la Oficinas locales de educación. 2003</p> <p>DE GRAUWER, Anton, LUGAZ , Candy (IPE), IPE, Carta Informativa, Vol. XXII, No. 2, abril - junio de 2004, pág. 11</p>	<p>Una combinación de estructuras desconcentradas y descentralizadas. Figuran así, a nivel local las oficinas locales de educación, que representan al Ministerio y las colectividades locales (comuna, municipalidad)</p> <p>Numerosas limitaciones dificultan el cumplimiento de la misión de ambas estructuras, mientras que, al mismo tiempo, sus relaciones actuales raras veces permiten una cooperación eficaz</p> <p>En un contexto de austeridad generalizada, no es sorprendente la carencia de recursos humanos, materiales y financieros en las oficinas locales. La situación se agrava aún más debido a diversos problemas ligados al</p>	<p>Aumentar su autonomía, sin embargo, podría ser arriesgado. En efecto, en cada estudio de caso se denunció la falta de transparencia en el manejo de los recursos financieros, de la oficina local. Esta carencia refleja una distribución asimétrica del poder a nivel local</p> <p>Las autoridades políticas locales, por su parte, no sólo afrontan los mismos problemas de escasez de recursos y poca transparencia, sino que también sufren de la falta de competencias para ejercer las funciones que se les ha transferido</p> <p>En este contexto, la relación entre las oficinas locales de educación y las autoridades políticas es compleja. Dada la falta de experiencia</p>

	<p>funcionamiento de las oficinas</p> <p>Las oficinas locales gozan de poca autonomía en la gestión de los recursos humanos y financieros: generalmente es el nivel central que se recluta al personal y que se determina no solo el presupuesto, sino también los fondos para las partidas presupuestarias</p> <p>Esta falta de recursos y autonomía explica parcialmente por qué estas oficinas no emprenden una planificación estratégica: no identifican los problemas clave y tampoco planifican sus acciones</p> <p>La eficacia de los funcionarios locales de educación, tales como directores distritales, inspectores y directores de escuela,</p>	<p>de las autoridades elegidas en el campo de la educación, a veces se percibe a la oficina local como su agente "formador", confirmando así su calificación de "brazo técnico": La oficina local, que tiene la experiencia profesional, acompaña a la autoridad política en el ejercicio de las competencias transferidas. En este caso, se juzga que la competencia es satisfactoria</p> <p>Sin embargo, esta legitimidad política de las autoridades elegidas: la relación entre los dos actores es entonces más conflictiva. Los gobiernos tratan de instaurar mecanismos de concertación entre los dos, pero su implementación efectiva depende más de la voluntad política de las autoridades elegidas que de los textos</p> <p>Actualmente, el</p>
--	---	---

	<p>es crucial para el éxito de las políticas de descentralización. Sin embargo, a pesar de la popularidad actual de esas políticas entre los responsables de la formulación de política, se ha efectuado poca investigación sobre el sistema educacional. El IIPE ha emprendido un programa de investigación para saber cómo funcionan las oficinas locales de educación y las escuelas en un contexto de descentralización.</p>	<p>programa, abarca cuatro países: Benin, Guinea, Malí, y Senegal. Los equipos nacionales de investigación han completado una primera serie de estudios que cubren doce oficinas locales</p>
--	--	--

Titulo / año autor(es)	Planteamiento	Conclusiones
<p>Estado del Arte de la Descentralización de la Educación en América Latina. 1994 HEVIA RIVAS, Ricardo, Oficinas de Planificación Educativa, REDUC, Ministerios de Educación de los Países OREALC: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe</p>	<p>Sistematizar y analizar el estado de desarrollo de la descentralización de la educación en las Regiones desde las Crisis de Racionalidad.</p> <p>La perspectiva de análisis se hizo desde los paradigmas: Liberal y economicista crítico</p>	<p>Revisión de 89 títulos, encontrándose las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios descriptivos de carácter evaluativo • Estudios de políticas globales. • Estudios focalizados • Estudios de casos • Estudios Históricos • Estudios Comparativos • Énfasis en planeación. • Teóricos e Interpretativos • Artículos de Opinión y Ponencias <p>Revisión de 89 títulos, encontrándose las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios descriptivos de carácter evaluativo. • Estudios de políticas globales. • Estudios focalizados

		<ul style="list-style-type: none">• Estudios de casos• Estudios Históricos• Estudios Comparativos• Énfasis en planeación.• Teóricos e Interpretativos• Artículos de Opinión y Ponencias
--	--	--

Título / Años /Autores	Planteamiento	Resultados
<p>Un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos en América Latina 1987</p> <p>Mc.GINN, Noe, Revista Latinoamericana de Desarrollo Educativo No. 101, Año XXXI, 1987. Washington. D.C. Publicada en Revista Iberoamericana de Educación OEI. No. 3, Septiembre-Diciembre / 93</p>	<p>Señalamiento de la dificultad para prever la variedad de desafíos que deberá enfrentar la educación en un futuro.</p> <p>En consecuencia se bosqueja un proyecto para los próximos 25 años, a partir de examinar las formas de centralización y descentralización</p>	<p>Tipos de descentralización como mecanismo de control del Estado: Empresas públicas y Empresas privadas</p>

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>La municipalización de la educación. Una mirada desde los administradores del sistema. 1991 LATORRE, Luz. NÚÑEZ, Iván GONZÁLEZ, Luis Eduardo HEVIA, Ricardo, PIIIE, Santiago de Chile. Publicación OEI</p>	<p>La participación es el elemento principal de la municipalización - descentralización</p>	<p>Tres tipos de descentralización educativa en América Latina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuclearización; • Municipalización; Regionalización

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la Regionalización Educativa 1990 GONZÁLE, Senén, NOVICK, Silvia, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo No. 101, 1987, Publicación OEI</p>	<p>Relación entre objetivos y políticas nacionales, con el desarrollo regional y local</p>	<p>Planteamiento de Desafíos para orientar la discusión e investigación en profundidad y Estrategia para favorecer el desarrollo económico y social de las regiones</p>

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
Regionalización, Descentralización y Nuclearización de la Educación 1990 FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Subprograma de Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos. CFI, Argentina	Discrepancia entre el federalismo decretado constitucionalmente y el sistema centralista informal del poder en Argentina	Lineamientos conceptuales y metodológicos para implementar estrategias de Regionalización y Nuclearización de la Educación

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Apoyo a la gestión descentralizada del Sector Educativo: RADAR</p> <p>1998</p> <p>Ministerio de Educación Nacional, Secretaría Técnica, Dirección de Apoyo a la Administración Educativa, Departamento Nacional de Planeación, D.N.P. Ministerio de Educación Nacional. Programa de Apoyo a la gestión descentralizada del Sector educativo: RADAR, Serie Documentos de Trabajo, Bogotá, 1998</p>	<p>La metodología RADAR es producto de un trabajo conjunto realizado por profesionales gubernamentales, que tiene por objeto construir de manera participativa con las mismas entidades territoriales un instrumento que sirviera para efectuar el seguimiento de proceso descentralizador realizado entre 1993 y 1997 con los treinta y dos departamentos y cuatro distritos.</p> <p>Las regiones pueden verse así mismas, identificar cuál es su nivel de logro alcanzado, sintetizar lo que piensan de sí mismas y confrontarlo con los asesores nacionales.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional ha hecho el seguimiento, asesoría, acompañamiento a</p>	<p>Sirve para rendir cuentas de la situación del servicio como proceso de gestión</p> <p>La toma de decisiones se hace con se hace con base en información confiable</p> <p>Para fortalecer la autonomía de la entidad territorial y para garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización se trabajarán seis factores: Proceso de planeación, Gestión de la Información, Desarrollo Institucional, Gestión Pedagógica, Gestión Financiera - administración del Situado Fiscal, Gestión del recurso Humano, Administración de Recursos Físicos</p>

	<p>las entidades territoriales; se ha avanzado a la cultura de evaluación para el mejoramiento; ha permitido acelerar el proceso de ajuste a los planes de desarrollo educativo y generar una nueva forma y dinámica de abordar y reflexionar alrededor de los problemas educativos.</p>	
--	--	--

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Modelos de Gestión Educativa 1994 UNESCO, REPLAD, OREALC; CASASSUS, Juan. IV Reunión del Comité regional Intergubernamental del proyecto principal de Educación para América Latina y el Caribe. (1991)</p>	<p>Necesidad de plantear modelos de gestión educativa GESEDUCA, para responder a la demanda de un nuevo estilo de gestión de la educación básica; orientación dada en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos.(Jomtien, 1990): Una visión alternativa de la perspectiva centralista y centralizada de los sistemas educativos, donde la preocupación principal era la cobertura territorial y el aumento de los años de escolaridad</p>	<p>GESEDUCA, como un modelo para armar y una estrategia de aprendizaje participativo sobre la gestión Es una forma de trabajar para autoconstruir y organizar el sentido común, la experiencia, la creatividad y los procesos analíticos, en un marco de referencia útil para pensar y actuar en función del desarrollo de las “visiones de los actores responsables de la gestión educativa en América Latina. Modelos de gestión educativa cuyas características son las siguientes: Descentralizado, Participativo, Interactivo, Flexible, Holístico, propiciador del cambio institucional</p>

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Estudio General sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo.</p> <p>1999</p> <p>VERGARA, Departamento Nacional de Planeación, DNP, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, FONADE, Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Carmen Helena, SIMPSON Mary, Consultoras del Departamento Nacional de Planeación. Balance de una Década, Tomo II, Análisis y Resultados Sectoriales, Bogotá, 2002</p>	<p>Estudio iniciado durante el segundo semestre de 1.999; forma parte de un proyecto más amplio: “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década”, cuyo propósito es superar la mirada meramente fiscal que hasta el momento se ha dado al seguimiento de la descentralización, e informar sobre los resultados de los distintos componentes del proceso</p> <p>Con el estudio se propuso: Analizar hasta 1997 los esfuerzos de financiamiento para acceder a la educación oficial por parte de las entidades territoriales; analizar los cambios ocurridos en el nivel de la población, derivados del acceso y permanencia en el sistema educativo;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El actual diseño institucional fragmenta la responsabilidad por el resultado del sistema entre los distintos niveles del mismo, impidiendo que la institución educativa sea capaz de garantizar el ciclo completo de la educación junto con al responsabilidad por la calidad de la misma • Los recursos del Situado Fiscal aun se distribuyen por inercia en su mayor parte, lo que profundiza la inequidad • La rigidez en la administración del personal docente derivada de una normatividad uniforme de

	realizar un análisis del estado de las principales autoridades su gestión del sector educativo en los tres niveles de gobierno	competencia nacional insuficientemente desarrollada en el marco de la descentralización
--	--	---

Título / Año / Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Desafíos de la Descentralización en América Latina. 1998</p> <p>CARRIÓN Fernando M., Director FLACSO, Ecuador, Editorialista Diario Hoy, ESAP Colombia. Memorias Encuentro Mundial: “La Investigación en Administración Pública, Hoy”</p>	<p>La descentralización, asunto que se inició en Europa, con una década de anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser analizado.</p> <p>En América Latina, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienzan a percibir algunos problemas.</p> <p>El proceso está mostrando que la descentralización es más compleja que la llamada “Municipalización”, y que introduce muchas anomalías en la relación Estado – Sociedad Civi</p>	<p>La necesidad de reformar el Estado se debe convertir en un lugar común.</p> <p>La descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión en América Latina, así como en África, Asia o Europa</p> <p>Es necesario dar mayor importancia de lo sectorial sobre lo territorial.</p> <p>Conformación de las autoridades con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base</p> <p>Las ideologías eficientistas y del “Small is beautiful” se imponen tras el planteo “municipalista” a ultranz</p>

Títulos Años Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Sistemas Educativos Locales</p> <p>CAJIAO RESTREPO, Francisco, Fundación FES, Cali, Colombia</p>	<p>Tradicionalmente la organización del Sistema Educativo ha estado marcado por un exagerado centralismo.</p> <p>Es urgente dar solución a problemáticas de cobertura en la prestación de los servicios educativos en el nivel básico; en tal sentido el control central de la educación ha resultado inapropiado</p>	<p>Propuesta educativa local para que desde la Ley 115 de 1994, se promueva la democratización del sistema educativo.</p> <p>Que responda al derecho fundamental de la Educación consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos</p>

Títulos Años Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Estrategias para fortalecer los procesos de descentralización educativa en el Occidente Colombiano, UCM, / 1994 CARDONA GONZÁLEZ, Silvio y Otros Colombianos, Informe Final de Investigación Boletín Oficial de la Gobernación de Caldas</p>	<p>Consecuente con la promulgación de normas sobre Descentralización y de manera especial la Ley 29 de 1989, que delegó a los Alcaldes la administración del personal docente y directivo, es necesario, transcurrido tiempo suficiente, analizar los procesos locales y departamentales ; y proponer alternativas de mejoramiento de la gestión educativa descentralizada</p>	<p>Lineamientos de política, estrategias, planes y programas para fortalecer la descentralización educativa en el departamento de Caldas: Dominio pedagógico, Dominio Administrativo, Dominio económico-financiero</p>

Títulos Años Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Cincuenta años de planeación y de Gestión Educativa en Colombia</p> <p>1998;</p> <p>CABALLERO PRIETO, Piedad, Instituto SER de Investigación Santafé de Bogotá, Colombia</p>	<p>Enfoque histórico de los Planes de Desarrollo Nacional y las Políticas de Descentralización Educativa antes y después de la reforma de 1994; desde el nivel macro hasta el nivel institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas y desventajas del nuevo modelo de gestión educativa nacional. • Pautas para pensar la gestión educativa de las instituciones

Títulos Años Autor(es)	Planteamiento	Resultados
<p>Diseño de Modelos de Organización, Coordinación y Ejecución del Servicio Educativo en los Departamentos y en los Municipios 1991 - 1996</p> <p>Ministerio de Educación Nacional de Colombia, CARDONA GONZÁLEZ, Silvio. Tallerista por la Universidad Católica de Manizales – Colombia, Ministerio de Educación de Colombia; Oficina de Planeación del Sector Educativo. Dirección de Nuclearización Educativa. Publicado en el Boletín Oficial del MEN. Colombia</p>	<p>La Normatividad antes y después de la nueva Constitución de 1991, incluyendo la Ley 115/94, consideró necesario construir con los actores claves del sector educativo modelos alternativos para administrar la educación a nivel local y departamental, que respondan a las exigencias de cambio y transformación, en perspectiva de la modernización del Estado</p>	<p>Directrices para administrar la educación a nivel local y departamental</p>

Títulos Años Autor(es)	Planteamientos	Resultados
<p>Superior de Administración Pública: Universidad del Estado Colombiano, Territorial Valle del Cauca, Cali, Colombia, 1998</p>	<p>Con el proceso de descentralización se redimensionan las localidades en tanto receptoras de nuevos recursos y competencias, fruto de las normas: Ley 14 de 1983, La Descentralización Municipalista de los años 1986 – 1987, con las Leyes 11 y 12 de 1986 (Estatuto de Descentralización); Ley 29 de 1989 de Descentralización Educativa; Ley 60 de 1993 de Distribución de Competencias y Recursos de las Entidades Territoriales, para efectos de salud y educación.</p>	<p>La promoción de la eficiencia y la eficacia en la gestión de la educación, que se manifiesta en la racionalización de los gastos, el establecimiento, seguimiento y control a la ejecución de programas y proyectos que involucran recursos públicos, la lucha contra la burocracia y el gigantismo estatal</p> <p>La revalorización de la democracia directa que se expresa en la descentralización política/ electiva y administrativo / decisional de poderes, recursos y responsabilidades de la Nación hacia los municipios</p>

Título / Años /Autores	Planteamiento	Resultados
<p>Gerencia Integral en la Gestión Educativa Municipal</p> <p>1996</p> <p>CARDONA GONZÁLEZ, Silvio, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia, 1996, Trabajo de Grado Especialización de Gestión Pública, ESAP / Universidad de Caldas - Colombia</p>	<p>En los términos de la Ley 115 de 1994 se asume la educación como un servicio público, que cumple una función social, fundamentada en los principios de la Constitución Política de 1991</p> <p>El municipio es una entidad prestadora del servicio educativo, a través de sus instituciones, por lo tanto es una empresa pública, en tanto hayan usuarios o clientes</p>	<p>Lineamientos para la construcción de un modelo de Gerencia Integral de Gestión Educativa Municipal: planteamiento estratégico, organizacional y psicosociológico; iluminado por los principios de: descentralización, racionalización, participación, eficiencia y competitividad</p>

**ANEXO 2: RASGOS SIGNICATIVOS DE
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA
(LOGSE) EN COMPARACION CON COLOMBIA**

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA (Constitución de 1978 / Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo Español, LOGSE)	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA (Comentarios desde la Constitución de 1991 / Ley General de Educación)
<p>“España se constituye en un Estado social y de democrático de derecho, adopta como forma política la Monarquía Parlamentaria y se modifica la anterior organización territorial centralista, sustituyéndose por un nuevo modelo en el que las Comunidades Autónomas pueden asumir, entre otras, responsabilidades en cuestiones de educación” (EURYDICE, 1997).</p>	<p>“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1, C.P)</p>
<p>“El estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas aquellas materias que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia, sin embargo, tiene competencia exclusiva en otra. Así, la administración estatal se ocupa de los asuntos que afectan al conjunto de los españoles o que están relacionados con tema de carácter internacional”.</p>	<p>Política y lineamiento nacional, obligatoriedad desde la Ley 115 de 1994, desde la Ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001, se delegan competencias y distribuyen recursos a las entidades territoriales: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas</p>
<p>El proceso de descentralización que se está llevando a cabo ha afectado a muchos Ministerios</p>	<p>La Reforma de la Administración Pública, en contexto de la modernización del estado, ha</p>

<p>(EURYDICE, 1998), entre ellos el Ministerio de Educación y Cultura, lo que implica una nueva organización tanto de servicios centrales (para el ejercicio de las competencias reservadas al Estado) como de servicios periféricos (que gestionan los asuntos del nivel autonómico)”.</p>	<p>hecho reformas estructurales a los Ministerios. El Ministerio de Educación Nacional ha sido reformado en su estructura orgánica tres (3) veces durante el período 1990 – 2002</p>
<p>“En materia de educación, las Comunidades Autónomas tienen competencias para desarrollar la normas estatales y regular los aspectos no básicos del sistema educativo, y competencias ejecutivo - administrativas que les permiten gestionar en su propio territorio” (LOGSE).</p>	<p>No existe para Colombia</p>
<p>“Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas (numeral 3, Art. 4, Título Preliminar, LOGSE);</p>	<p>El nivel nacional (MEN) establece los lineamientos y logros curriculares, en las entidades territoriales a través de las Juntas Departamentales, distritales, Municipales e Instituciones Educativas se organizan los planes de estudio. Se dinamiza el currículo desde el punto de vista metodológico</p>
<p>“Las Administraciones educativas coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas asegurando la relación entre los equipos pedagógicos de los centros que imparten distintos ciclos” (numeral 3, Art. 7, Cáp. Primero, Título Primero LOGSE);</p>	<p>Política educativa de cobertura, calidad, equidad y mejoramiento; la atención al servicio lo hace el ICBF, y un grado obligatorio de preescolar que lo atienden las instituciones educativas (tendiente de ampliación)</p>
<p>“Las Administraciones educativas</p>	<p>Por competencias delegadas de la</p>

<p>desarrollarán la educación infantil. A tal fin determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas, sin fines de lucro” (numeral 2, Art. 11, Cáp. Primero, Título Primer</p>	<p>Nación a las entidades territoriales y por lineamiento de políticas. Se podrá contratar con el sector privado, no gubernamental y social la prestación de dicho servicio</p>
<p>Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas” (numeral 3, Cáp. Tercero, Título Primero);</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia según la Ley General de Educación</p>
<p>“Las Administraciones educativas regularán y favorecerán la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales” (numeral 4, Art. 37, Cáp. Quinto, Título 1);</p>	<p>Se fomentan procesos de inclusión por política local atendiendo lineamiento nacional; los padres participan a través de Gobierno Escolar</p>
<p>“Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores” (numeral 4, Art. 57, Título Cuarto LOGSE;</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia, según la Ley General de Educación</p>
<p>“Las Administraciones locales podrán colaborar con los centros educativos para impulsar las</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia, según la Ley General de Educaci</p>

<p>actividades extraescolares y promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que éstos desarrollan su labor” (numeral 5, Art. 57, Título Cuarto)</p>	
<p>Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes” (numeral 2, Art. 58, Título Cuarto);</p>	<p>Fondo de servicios docentes a nivel de las Instituciones Educativas; a través de la entidad territorial, se reconoce valor que transfiera el estado sobre gratuidad de la educación básica.</p>
<p>“Las administraciones educativas ejercerán la función inspectora para garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del</p>	<p>A través de acciones del Ministerio y las entidades Territoriales. El cuerpo de supervisores está desapareciendo a medida que se presenta la vacante, lo mismo las direcciones de núcleos educativos.</p>
<p>“Las Administraciones educativas evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias” (numeral 2, Art. 62, Título Cuarto);</p>	<p>Pertinente y aplicable en Colombia según la Ley General de Educación</p>
<p>“La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Instituto Nacional de Calidad y evaluación. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará la organización y proveerá los medios de toda índole que deban adscribirse al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación” (numeral 3, Art. 62, Título Cuart</p>	<p>La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, a través de las pruebas SABER, ECA</p>

<p>Con el objeto de obtener la máxima rentabilidad de los recursos, la organización territorial de las Administraciones educativas podrá configurarse en unidades de ámbito geográfico inferior a la provincia, par la coordinación de los distintos programas y servicios de apoyo a la actividades educativas” (numeral 5, Art. 58, Título Cuarto</p>	<p>No pertinente ni aplicable en Colombia, dado que las “regiones”, las “provincias” y otros “territorios”, apenas se perfilan como entidades territoriales en el país (Ley de Ordenamiento Territorial</p>
---	---

**ANEXO 3: RASGOS SIGNIFICATIVOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE EN
COMPARACION CON COLOMBIA**

<p style="text-align: center;">RASGOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION EN CHILE</p>	<p style="text-align: center;">RASGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION EN COLOMBIA</p>
<p>En Chile, desde inicio del gobierno de la transición democrática, en 1990 hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación configuran una acción de envergadura sin precedentes en el último cuarto de siglo, que intenta el mejoramiento y transformación del sistema escolar, en un marco de consensos amplios sobre el carácter estratégico del sector para el proyecto de desarrollo económico y democrático del país.</p>	<p>En Colombia, desde el inicio del Gobierno del Frente Nacional, en 1958 (consecuencia del golpe de estado del General Rojas Pinilla), hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación intentan avanzar hacia procesos de cambio, mejoramiento y transformación del sistema educativo, con amplia participación para consolidar el estado democrático impulsado pro la Constitución de 1991.</p>
<p>En Chile, los cambios que realizan las políticas de los años 90, se desarrollan en una matriz institucional descentralizada, en la que operan mecanismos de financiamiento competitivos, instaurados a comienzos de la década de 1980 por políticas neoliberales del régimen militar, a la vez que los propios de un Estado capaz de diseñar y ejecutar programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y que define además un marco curricular nacional.</p>	<p>Los cambios institucionales en la administración de la educación vienen operando de manera dispersa desde 1968 (Reforma de Transformación de la Administración Pública, Gobierno de Carlos Lleras Restrepo), pasando por los Gobiernos hasta 1990, y de manera extraordinaria, por ordenación explícita de la Constitución de 1991.</p>

<p>El sistema escolar de Chile (COX: 1997), es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del Siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar”</p>	<p>El sistema educativo colombiano es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación que se remonta a la Constitución de 1886 que estimuló el principio de “Centralización política y descentralización administrativa”</p>
<p>La reforma de inicios de la década de 1980 (COX: 1997), en la administración y financiamiento del sistema escolar consistió en tres medidas principales:</p> <p>En primer término, transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación Nacional, a los 325 municipios del país (hoy334), los que pasaron manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, y administrar su infraestructura, mientras en Ministerio de Educación mantenía funciones normativa, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación.</p> <p>En segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido, adicionalmente, el pago</p>	<p>La reforma descentralizadora se inicia con la Ley 12 de 1983 (Impuesto al valor agregado), en cuanto financiamiento explícito de sectores sociales, entre ellos, la educación. Dicho proceso se ha caracterizado mediante las siguientes acciones estratégicas: Reformas administrativas de Ministerio de Educación Nacional; Delegación de la administración de la educación a gobernadores y alcaldes; Transferencia de centros educativos a los departamentos y municipio; Certificación de Departamentos y Municipios para la administración de la educación; Delegación de competencias y distribución de recursos; Expedición de la Ley 115 de 1994, Ley general de Educación (Ordenación del sistema educativo); Ley General de Participaciones; Cambio en la asignación de recursos mediante la modalidad de una subvención por alumno atendido, transferencia nacional a los</p>

<p>por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media. Por último, la reforma traspasó la administración de un número de establecimientos públicos de educación vocacional (nivel medio) desde el Ministerio de Educación a corporaciones constituidas ad-hoc por los principales gremios empresariales.</p>	<p>centros educativos a través de los Departamentos y directamente transferidas a los Municipios Certificados, mayores de 1000.000 habitantes.</p>
<p>Las políticas en las cuales se asienta la reforma de calidad y equidad de la educación chilena son los cambios incrementales, abiertos a la iniciativa de actores y del entorno, orientada a la escuela como eje de acción (GARCIA - HUIDOBRO y COX, 1999:27-28.). Este tema, la escuela como centro de acción corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta además en lo programático, como una forma de “romper” la inadecuación del enfoque matricial “Ministerio - Municipios”, definido con antelación que no permite al primero un adecuado control del hacer escolar más allá de algunas dimensiones importantes, pero de carácter formal y claramente insuficientes para responsabilizarse del proceso pedagógico, como se le demanda al Ministerio, sin tener un soporte legal consistente con esta misión</p>	<p>Las políticas educativas se hacen vida en la Institución Educativa como centro, eje y unidad mínima del sistema educativo, que posibilita incrementar los niveles de participación ciudadana, construcción del desarrollo local; además permite el adecuado control de la educación por parte de los actores claves: Estado, Familia, Sociedad, Escuela. Las instituciones educativas se responsabilizan de la calidad de la educación y de los procesos pedagógicos, con apoyo, acompañamiento y decisiones finales del Ministerio de Educación nacional y las respectivas entidades territoriales, llámense departamentos, distritos, municipios o territorios indígenas.</p>

<p>Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80 fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación Nacional y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y mayores opciones para los consumidores</p>	<p>Aplicable y pertinente para la experiencia colombiana</p>
<p>En el período 1994 - 2000, (COX: 1996), el gobierno del Presidente Frei, inauguró su gestión en educación con una iniciativa de articulación política y técnica de nivel nacional destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente las implicaciones estratégicas del sector</p>	<p>En el período 1990 – 2002, se han dado los mayores cambios en la administración de la educación: Ley 60 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 715 de 2001; se destaca el Plan Decenal de Educación 1996 – 2005, como política de estado y no de los gobiernos</p>

**ANEXO 4: RASGOS SIGNIFICATIVOS DE LAS
POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL CONTEXTO
INTERNACIONAL, DÉCADA DE LOS NOVENTA**

A Nivel Mundial

CONTEXTO INTERNACIONAL	Categoría Finalidades de la Política Educativa	Categoría Estrategias de la Administración y Gestión de los sistemas Educativos
MUNDIAL	<p>Contrarrestar los efectos, desigualdades y desilusiones del progreso en el plano económico, científico y tecnológico</p> <p>Fortalecimiento de la cooperación internacional, como uno de los desafíos del Siglo XXI</p> <p>Necesidad de aprender a vivir juntos</p> <p>Favorecer el desarrollo humano más armónico, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión,</p>	<p>Usar sistemas de información geográfica para mejorar la microplanificación</p> <p>Asignación de recursos a escuelas en función de las necesidades</p> <p>Educación: Descifrar el futuro, unidad y diversidad</p> <p>Dar una segunda oportunidad a los olvidados del sistema educativo</p> <p>Educación para Todos</p> <p>Mejorar la gestión de la escuela</p> <p>Privatización de la educación</p>

	<p>incomprensibles, la opresiones, la guerra</p> <p>Favorecer el aprendizaje individual y colectivo para mejorar la calidad de vida</p> <p>Avanzar en el progreso de los ideales de paz, libertad y justicia social</p>	<p>Gestión del personal docente</p> <p>Planificar mediante la detección</p>
<p>Unión Europea y de los Países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio</p>	<p>Incremento de la autonomía en la administración , gestión y organización de los centros de enseñanza</p> <p>Fomentar la estrategia: Dirección basada en la escuela o gestión local de la escuela</p> <p>Fomentar la participación de la comunidad educativa en su gobierno</p> <p>Favorecer la</p>	<p>Reformas en la Administración Educativa, sobre todo en la distribución de responsabilidades en la toma de decisiones por los diferentes niveles desde el central – gobierno nacional o federal: Progresiva descentralización y delegación de poderes a la sociedad;</p> <p>Reformas en la administración de los centros educativos: incremento de la participación de la</p>

	<p>emergencia de las Comunidades Autónomas , el “Estado Autonómico (caso de España)</p>	<p>comunidad educativa en la toma de decisiones</p> <p>Reformas en la financiación de la enseñanza</p>
Iberoamérica	<p>Reconocimiento a la educación como derecho humano, bien de consumo instrumento para transmitir o modificar los valores de la sociedad y elevar al productividad</p> <p>Reconocimiento a la educación y el conocimiento como asuntos estratégicos que han recuperado un lugar central en el debate acerca de las estrategias de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos frente al Nuevo Milenio</p> <p>Fortalecimiento de la democracia mediante la</p>	<p>Articular la educación con las políticas de desarrollo, a través de los planes educativos, planes de desarrollo económico y social, especialmente lo relacionado con al formación de recursos humanos calificados</p> <p>Elaboración de modelos alternativos de descentralización educativa, desarrollando propuestas metodológicas e instrumentales</p> <p>Inversión en educación</p> <p>Profesionalización de la labor docente, mejor reconocimiento</p>

	<p>combinación de desarrollo económico, la democracia participativa y los mayores niveles de igualdad y equidad social</p> <p>Fomento de las nuevas políticas sobre el gobierno y la administración de la educación que intentan replicar aquellos principios en los que se basa el nuevo orden económico: desregulación y concurrencia</p>	<p>académico y social de las competencias de los profesores</p> <p>Replantear el papel del Estado en la gestión educativa</p> <p>Organización y gestión escolar innovadora y participativa</p>
América Latina y el Caribe	<p>Reconocimiento a la educación, situándola como una dimensión central del desarrollo económico y social</p> <p>Reconocimiento a la educación para asegurar la igualdad de oportunidades, es decir, lograr una educación de mayor calidad con</p>	<p>A nivel institucional, reorganización de la gestión educativa, alrededor de la autonomía e integración en un marco de objetivos tácticos, la coordinación del sistema e integración nacional</p> <p>Introducción de estrategias para conseguir una</p>

	<p>equidad</p> <p>Reconocimiento a la educación como ámbito potenciador político-ético para contribuir a la paz, la democracia y el desarrollo</p>	<p>mayor transparencia en los resultados y procesos de descentralización de la gestión educativa (el poder en la sociedad)</p> <p>Concebir al educación como una política de Estado</p> <p>Mejorar la capacidad de gestión, a través de un mayor protagonismo local y un papel más estratégico de la administración central</p>
--	--	---

**ANEXO 5: RASGOS SIGNIFICATIVOS DE LAS
REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION EN COLOMBIA,
EN CONTEXTO DE LOS PLANES NACIONALES DE
DESARROLLO PERIODO 1968 – 1989**

Reforma Cualitativa y de Transformación Educativa Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1968 – 1970), Presidente Carlos Lleras Restrepo (Liberal); Plan Nacional de Desarrollo “Las Cuatro Estrategias”, (1970 – 1974) Presidente Misael Pastrana Borrero, Conservador

Categoría: Nominalismo Jurídico

Situado Fiscal

Ley 33 de 1968 “Cesión a los Municipios”

Decreto 1050 de 1968, Reorganización del Funcionamiento de al Administración Pública, conforme a lo dispuesto Ley 65 de 1967

Decreto 102 de 19, desconcentración del Situado Fiscal

Categoría: Finalidades del Estado y los Gobiernos

- Financiamiento sectorial
- Gestar una política nacional que pretendiera interpretar el gran propósito de modernización del Estado
- Ampliar la base de la participación democrática

- Consolidación de la autonomía regional y local
- Orientar las prioridades y modalidades de la prestación de los servicios esenciales dentro de una óptica de desarrollo integral

Categoría: Hechos, Acontecimientos

- Reforma Constitucional de 1968, la más importante medida descentralista de mediados del Siglo XX, en contexto de los Gobiernos que finalizaban el período del Frente Nacional
- Presencia legal de las empresas públicas: Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales, Sociedades de Economía Mixta
- Influjo de Misiones Extranjeras, para la planeación del desarrollo nacional, asesoras
- Elaboración del Primer Plan Quinquenal en la historia de la educación colombiana

Categoría: Actores políticos / técnicos / sociales

- Partido Liberal Colombiano
- Partido Conservador Colombiano
- Misiones y Organismos Internacionales
- Técnicos del Ministerio de Educación Nacional

Categoría: Formas, Tipos y Modalidades de Descentralización Administrativa

- Descentralización técnica, funcional o por servicios
- Ordenación de los servicios y la presencia de su uniformidad técnica de los niveles y estructura de la Administración Pública
- Desconcentración administrativa de la educación. A través de; Establecimientos Públicos (COLDEPORTES, ICCE, ICETEX, etc.) y de Unidades Operativas del Orden Departamental: FER, CEP y Oficinas de Escalafón Docente
- Reorganización técnica pedagógica del Sector Educativo, a través de la Nuclearización, Mapa Educativo
- Desconcentración del Situado Fiscal
- Administración Institucional Descentralizada conjunto de organizaciones que tiene personería jurídica, autonomía administrativa y financiera (Penagos)

Categoría: Políticas, Estrategias, Acciones

- Fortalecimiento del desarrollo regional y local, expresión del desarrollo integral
- Planeación educativa integral

Reforma Educativa Desconcentradora: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, “Para Cerrar la Brecha” (1974 – 1978), Presidente Alfonso López Michelsen (Liberal); Plan Nacional de Desarrollo “Plan de Integración Nacional”, (1979 – 1982) Presidente Julio César Turbay Ayala, Liberal

Categoría: Nominalismo Jurídico

Decreto 102 de 1974, descentralización de planteles nacionales

Decreto 088 de 1976, reestructuración del Ministerio de Educación
Nacional

Categoría: Finalidades del Estado y los Gobiernos

- Cerrar las brechas entre al campo la ciudad, entre barrios ricos y pobre, entre quienes acceso a los servicios de salud y educación
- Desarrollo de las pequeñas ciudades, intermedias, desarrollo urbano
- Redistribución a nivel territorial de los costos y beneficios del desarrollo
- Alcanzar la autonomía regional, como posibilitadora de apoyo a la provincia colombiana y a sus futuros polos de desarrollo

Categoría: Hechos, Acontecimientos

- La descentralización como instrumento de apertura política, explícito en los planes nacionales de desarrollo de los Gobiernos (cerrara las brechas)
- Recuperación de las figuras: Areas metropolitanas, Asociaciones de Municipios, y Juntas Administradoras

Locales, como instrumentos jurídicos de la descentralización que estaban explícitas en la Constitución Nacional

- Aumento progresivo de la participación del sector educativo en la distribución del gasto, a través de Programas Especiales
- Creación del Programa Mapa Educativo y los Distritos Educativos en 1978, iniciando en el Departamento e Antioquia

Categoría: Actores políticos / técnicos / sociales

- Movilizaciones Ciudadanas regionales y locales
- Partido Liberal Colombiano
- Consejo Nacional de Descentralización
- Corporaciones Autónomas Regionales

Categoría: Formas, Tipos y Modalidades de Descentralización Administrativa

- Racionalización administrativa y ordenación del sistema educativo, a través de: descentralización de planteles nacionales, creación de los Centros Experimentales Piloto y de las Oficinas Seccionales de Escalafón
- Desconcentración y delegación de funciones a través de Unidades Operativas del Sistema
- Regionalización educativa, mediante la creación de los Servicios Seccionales de Educación (propuesta inviable), Mapa Educativo

Categoría: Políticas, Estrategias, Acciones

- Descentralización económica y autonomía regional, dada la incapacidad de la nación para continuar absorbiendo gastos, fuentes
- Consideración de la educación como un bien social

Descentralización Política, Económica y Administrativa: Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad”, 1982 – 1986, Presidente Belisario Betancur, Conservador – Movimiento Nacional; Plan de Desarrollo “Plan de Economía social”, 1987 – 1990, Presidente Virgilio Barco Vargas, Liberal

Categoría: Nominalismo Jurídico

- Decreto 181 de 1982, mapa educativo, como sistema de planificación y administración de la educación en Colombia
- Decreto 232 de 1983, transformación del impuestos a las ventas por el IVA
- Ley 14 de 1983, fortalecimiento de los Fiscos Municipales, para contrarrestar la pereza fiscal de las entidades territoriales
- Ley 76 de 1985, creación de las regiones de planificación y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES
- Ley 12 de 1986, fortalecimiento del proceso municipal
- Acto Legislativo 01 de 1986, Elección Popular de Alcaldes

- Ley 29 de 1989, desconcentración de la administración del personal hacia el nivel municipal
- Ley 191 de 1989, creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Categoría: Finalidades del Estado y los Gobiernos

- La lucha por la paz y la apertura política cobró fuerza
- Fortalecimiento de la planeación territorial y la participación regional en la elaboración de los planes de desarrollo
- Reforzar el carácter municipalista

Categoría: Hechos, Acontecimientos

- Salirse de la fórmula bipartidista y ejercer un gobierno a nombre de un movimiento nacional pluralista, el cual se integraron Conservadores, Anapistas, Democristianos y liberales independientes
- Informe de la Misión Bird-Weisner, reestructuración de las finanzas departamentales
- Elección popular de Alcaldes, descentralización política
- La modernización del Estado

Categoría: Actores políticos / técnicos / sociales

- Movimiento Nacional

- Partido Liberal Colombiano
- Gremios, la iglesia, la izquierda, la derecha, la guerrilla, los militares, dada la crisis nacional
- Esquema Gobierno – Oposición: Partido Liberal, Partido conservador

Categoría: Formas, Tipos y Modalidades de Descentralización Administrativa

- Sistema Nacional de Educación, que permitiera el adecuado balance entre la unidad de las políticas, a nivel central y la flexibilidad de adaptaciones a nivel regional, e incorporara a las Secretarías de Educación y los Establecimientos Públicos
- Organización del sistema educativo, que partió de la conformación de Núcleos de Desarrollo Educativo, Cultural y Deportivo, como unidad básica de servicios y planeamiento que conjuntamente con los distritos educativos, se unieran para integrar la prestación del servicio
- Descentralización política, financiera y fiscal, como instrumentos de modernización estatal
- Iniciativas para crear los sistemas educativos locales
- Reestructuración administrativa del Ministerio de Educación
- Desconcentración a los Alcaldes de la Administración de la Educación

Categoría: Políticas, Estrategias

- Reorganización administrativa del sector educativo
- Fortalecimiento del nivel regional y local, en búsqueda constante de la autonomía territorial

**ANEXO 6: SÍNTESIS DE LOS DEBATES EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Y GACETAS DE
PUBLICACION, SOBRE LA EXPEDICION DE LA LEY 60
DE 1993 (COMPETENCIAS Y RECURSOS)**

Cámaras	Gacetas / fechas	Trámites	Ponentes
Cámara de Representantes, Comisión Tercera Constitucional Permanente	Nro. 171, Tomo 4, pgs. 2-11, Junio 16 de 1993	Ponencia para Segundo Debate, al Proyecto de Ley número 120 de 1992, “por el cual se dictan normas orgánicas sobre distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.	Armando Estrada Miguel Mottoa Dilia Estrada de Gómez Gustavo Petro Jaime Nicholls,
Senado de la República	Nro. 205 , pgs. 1-16, 16 de junio de 1993	Ponencia para el Primer Debate al Proyecto de Ley número 120 de 1992, “por el cual se dictan normas orgánicas sobre distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Víctor Renán Barco Aníbal Palacio T. Luis Fernando Londoño Capurro

**ANEXO 7: RELACION DE ENTIDADES TERRITORIALES
CERTIFICADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACION
NACIONAL, MEN, PRIMERA ETAPA**

Nro	ENTIDAD TERRITORIAL	GOBERNADOR	FECHA CERTIFICACION	FECHA ACTA DE ENTREGA DEL SERVICIO EDUCATIVO
01	Amazonas	José Arcesio Murillo Ruiz	Junio 20 de 1997	22 de Septiembre de 1997
02	Antioquia	Alberto Builes Ortega	22 de Diciembre de 1995.	10 de Abril de 1996
03	Arauca	Gustavo Carmelo Castellano	12 de agosto de 1997	30 de sep. De 1997
04	Atlántico	Rodolfo José Espinosa Meola	12 de Octubre de 1995	30 de Abril de 1996
05	Barranquilla	Bernardo Hoyos Montoya	15 de noviembre de 1995	30 de Abril de 1996
06	Bolívar	Miguel Enrique Raad Hernández	15 de nov. De 1995	14 de junio de 1996
07	Boyacá	Eduardo de Jesús Vega Lozano	22 de diciembre de 1995	10 de mayo de 199
08	Caldas	Tony Jozame Amar	15 de agosto de 1995	15 de noviembre de 1996
09	Caquetá	Luis Antonio Serrano Morales	26 de diciembre de 1995	16 de julio de 1996
10	Cartagena de Indias	Nicolás Francisco Curi (Alcalde)	15 de noviembre de 1995	14 de junio de 1996
11	Casanare	Jorge Prieto Riveros.	12 de agosto de 1997	27 de noviembre de 1997
12	Cauca	César Laureano	16 de	15 de diciembre

		Negret Mosquera	diciembre de 1996	de 1997
13	Cesar	Lucas Segundo Gnecco Cerchar	10 de julio de 1997	19 de septiembre de 1997
14	Chocó	Luis Gilberto Murillo Urrutia	21 de noviembre de 1997	Pendiente?
15	Córdoba	Angel Villadiego Hernández	12 de agosto de 1997	14 de Octubre de 1997
16	Cundinamarca...	Andrés González Díaz	12 de agosto de 1997	23 de diciembre de 1997
17	Guainía	Arnoldo José Rojas	10 de julio de 1997	14 de noviembre de 1997
18	Guajira	Alvaro Cuello Blanchar	20 de mayo de 1997	19 de septiembre de 1997
19	Guaviare	Hernando González Villamizar	11 de noviembre de 1997	11 de diciembre de 1997
20	Huila	Jaime Bravo Motta	11 de agosto de 1997	11 de diciembre de 1997
21	Magdalena	Juan Carlos Vives Menotti	12 de agosto de 1997	10 de octubre de 1997
22	Meta	Alan Jesús Edmundo Jara	30 de diciembre de 1996	28 de febrero de 1997
23	Nariño	Jesús Arnulfo Roseno Ruano	1 de julio de 1997	15 de octubre de 1997
24	Norte de Santander	Jorge Alberto García	18 de septiembre de 1996	20 de diciembre de 1996
25	Putumayo	Jorge Devia Murcia	28 de noviembre de 1996	8 de abril de 1997
26	Quindío	Henry Gómez Tabares	22 de diciembre de 1995	22 de abril de 1996
27	Risaralda	Carlos Arturo López	13 de julio de 1995	29 de diciembre de 1995
28	San Andrés,	Leslie Mafia Net	29 de julio de	28 de

	Providencia y Santa Catalina	Archbold	1997	noviembre de 1997
29	Santa Marta	Jaime Solano Jimeno (Alcalde)	2 de septiembre de 1997	11 de octubre de 1997
30	Santa Fé de Bogotá	Enrique Peñaloza Londoño	26 de diciembre de 1995	10 de julio de 1996
31	Santander	Miguel Jesús Arenas Prada	11 de agosto de 1997	17 de Octubre de 1997
32	Sucre	Eric Julio Morris Taborda	26 de junio de 1996	26 de octubre de 1996
33	Tolima	Carlos Alberto Estefan Upegui	28 de mayo de 1996	23 de agosto de 1996
34	Valle del Cauca	Gustavo Alvarez Gardezabal	22 de diciembre de 1995	22 de abril de 1996
35	Vaupés	Bernabé Silva Meche	1 de julio de 1997	14 de noviembre de 1997
36	Vichada	Gilberto Pulido Perdomo	19 de julio de 1995	12 de diciembre de 1995

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Programa Alcaldes por la Educación, Memoria General Foros Regionales de Alcaldes por al Educación, Santa Fé de Bogotá, Julio de 1998, p. 109 - 659

**ANEXO 8: ENCUESTA TIPO PARA EXPLORAR LOS
IMAGINARIOS DE ACTORES CLAVES INFORMADOS,
SOBRE TOPICOS DE DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA**

Cordial saludo.

De manera comedida me permito solicitar responder el siguiente cuestionario que tiene como propósito fundamental explorar por parte de los actores claves informados del sector educativo, tópicos sobre descentralización administrativa de la educación en Colombia, como contribución significativa a la tesis doctoral en educación / políticas públicas¹⁶⁶, que se adelanta. Silvio Cardona González, Universidad Católica de Manizales; scardona@ucm.edu.co

Datos de identificación

Nombre y Apellidos: _____

Departamento: _____; Municipio: _____

Entidad Pública / Social:

Ámbito de Gestión (Marcar X): Nacional: __; Departamental: __

Distrital: __ Municipal: _ Otro __, ¿cual? _____

¹⁶⁶Silvio Cardona González, tesis doctoral en educación / políticas públicas: La descentralización administrativa de la educación en Colombia desde las racionalidades técnica y política del estado, Universidad de Salamanca España.

Rol de Gestión (marcar X): Gobierno ___ Supervisor(a) de Educación____ Director(a) de Núcleo____ Servidor Público _____; otro ____; ¿Cual? _____.

De acuerdo con el ámbito y rol de gestión, usted considera que en la última década, las políticas y estrategias de descentralización administrativa de la educación en Colombia, han posibilitado: (marcar x)

Cuestionario:

1. La ley 60 de 1993 (competencias y Recursos) y reglamentarias normaron asuntos para fortalecer la descentralización administrativa de la educación en Colombia; al respecto usted considera que (marcar X)

Con la aplicación de la Ley 60 de 1993, se municipalizó la educación en Colombia. Si ___ Parcialmente ___ No ___ ¿por qué?

La incorporación a las estructuras departamentales de los FER, CEP, Oficinas de Escalafón, CASD, ha fortalecido al capacidad de gestión de la educación a nivel territorial, Si ___ Parcialmente ___ No: -----; ¿por qué?

2. La ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y sus reglamentarias, normaron asuntos para fortalecer la organización y gestión de la educación en Colombia; al respecto usted considera que han sido eficaces: (marcar X)

Las Junta Departamental de Educación: Si ____ Parcialmente
____ No ____ ¿por qué?:

Las Juntas Municipales de Educación: Si ____ Parcialmente
____ No ____ ¿por qué?:

Los Foros Educativos Departamentales y Municipales: Si ____
Parcialmente ____ No: ____ ¿por qué?:

3. Consolidación de la Descentralización Educativa según el Plan Nacional de Desarrollo “El salto Social” 1994 – 1998 (Presidente Ernesto Samper Pizano): Bondades

Aumento de la eficacia administrativa?: Si Parcialmente No
 ¿por qué?

Ser un medio para promover democráticamente la participación popular al empoderar las autoridades locales: Si , Parcialmente No ; ¿por qué?

Mejoramiento de la provisión del servicio educativo al hacer hincapié en la rendición de cuentas: Si , Parcialmente No ; ¿por qué?

4. La Ley 0715 de 2001 (Ley General de Participaciones) y sus reglamentarias, normaron asuntos para fortalecer la descentralización administrativa de la educación en Colombia; al respecto usted considera que (marcar X)

Integración de la educación a los sistemas de gobierno, mediante estructuras apropiadas y apoyadas a niveles subnacionales (regionales / locales), mediante modelos de gestión. Si Parcialmente: No ; ¿por qué?

Se ha aumentado la eficacia administrativa de la educación en los municipios certificados? Si ___ parcialmente ___ No ___; ¿por qué?

Es más débil el aumento de la eficacia administrativa de la educación en los municipios no certificados. Si ___ parcialmente ___ No ___; ¿por qué?

Existe la capacidad técnica de los municipios para certificarse. Si ___ parcialmente ___ No ___; ¿por qué?

Se ha aumentado al eficacia administrativa de la educación con la desaparición paulatina de los Núcleos de Desarrollo Educativos. Si ___ parcialmente ___ No ___;

¿por qué?

Se han especializado los niveles departamental y municipal para administrar la educación en Colombia. Si ___ parcialmente ___

No _____;

¿por

qué?

Se hacen explícitos los Principios de la Función Administrativa (Ley 489 de 1998) entre el Departamento y el Municipio para administrar descentralizadamente la educación: Coordinación, Concurrencia, Subsidiaridad. Si ___ Parcialmente ___ No _____

¿Por qué?:

Son claras, comprensivas y aplicables las Competencias otorgadas por la Ley a las entidades territoriales para la administración descentralizada de la educación (Departamento, distrito, Municipio, Territorios Indígenas. Si _____ Parcialmente ___ No ___

¿Por

qué?

Son eficaces los sistemas de inspección y vigilancia de la educación, en el contexto de la estructura descentralizada del sistema educativo. Si _____ Parcialmente _____: No _____

¿Por qué?

Se ha aumentado al eficacia de los recursos financieros dedicados a la educación en los departamentos y municipios. Si ____
Parcialmente __ No ____

¿Por qué?

5. La ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y sus reglamentarias, normaron asuntos para fortalecer la democratización de las estructuras de poder en las instituciones educativas; al respecto usted considera que:

Se han logrado avances de fortalecimiento con la adopción de los gobiernos escolares, el personero y los manuales de convivencia:
Si ____ Parcialmente ____ No ____

¿por qué?

Se ha democratizado la gestión educativa institucional Si ____
parcialmente ____ No ____;

¿por

qué?

Se ha avanzado en la rendición de cuentas a la sociedad, la familia, el estado Si ___ parcialmente ___ No ___;

¿por

qué?

Se ha aumentado el potencial innovador de la gestión educativa institucional. Si ___ Parcialmente ___ No ___;

¿por

qué?

Se ha favorecido el trabajo asociativo y articulador del sistema educativo a nivel municipal. Si ___ parcialmente ___ No ___;

¿por

qué?

El Plan Decenal de Educación 1996 – 2005, en su estrategia Nro. 5, hizo explícito el “fortalecimiento de la institución educativa” en cuanto a:

Integración del preescolar, la escuela primaria y el colegio de bachillerato. ¿Qué consideraciones tiene usted al respecto?

Modernización de la institución educativa a través del Fondo de Servicios Educativos. ¿Qué consideraciones tiene usted al respecto?

Asesoría, apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de los PEI. ¿Qué consideraciones tiene usted al respecto?

Integración de la comunidad educativa con la sociedad. ¿Qué consideraciones tiene usted al respecto?

Descentralización para el fortalecimiento de la autonomía institucional (diseño, planeación y gestión en el ámbito territorial,

estimulando las iniciativas y compromisos de las localidades, a las regiones y los departamentos. Así mismo se otorgarán nuevas atribuciones y mayores recursos a los municipios). ¿Qué consideraciones tiene usted al respecto?

**ANEXO 9: INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR
ACTORES CLAVES INFORMADOS DEL SECTOR
EDUCATIVO SOBRE LA LEY 60 DE 1993**

1: Municipalización de la Educación con la Ley 60 de 1993

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Si	5
Universidad del Quindío	Docente Universitario	Si	
Secretaría de Educación de Palmira	Servidor público	Si	
Secretaría de Educación de Antioquia	Director de Núcleo	Si	
Secretaría de Educación de Cali	Rector Institución Educativa	Parcialmente	10
Universidad del Quindío	Docente Universitario	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	

Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	No	2
Secretaría de educación de Medellín	Servidor Público	No	
17			

Si:

- Se limitó
- Debe serlo
- La aplicación del sistema de certificación de municipios
- Por el compromiso personal de los alcaldes

Parcialmente:

- No solo reconoce o valida a los municipios la competencia para administrar los servicios educativos, también, la misma ley le otorga poder a los departamentos, y la misma nación. Más burocracia y focos de corrupción administrativa
- La municipalización de ha dado solo en algunas ciudades, y en su momento todas estuvieron descentralizadas
- Los municipios son habilitados para administrar pero la falta de recursos no es viable para prestar el servicio

- Se habilitó a los municipios para administrar la educación, pero la falta de recursos impidió que la gran mayoría de los municipios pudiera asumir la prestación del servicio educativo
- Fue uno de los pasos que siguieron
- Algunas gestiones se municipalizaron, más aún con lineamientos centralizados

No:

- Malos manejos administrativos, poco conocimiento del tema de la educación
- Por la facilidad de comprometer los dineros en las zonas neurálgicas de la educación

**ANEXO 10: PONENCIAS PRESENTADAS POR SILVIO
CARDONA GONZALEZ, ENCUENTRO NACIONAL DE
SECRETARIOS DE EDUCACION DEPARTAMENTAL,
HOTEL CARRETERO. MANIZALES - COLOMBIA, 25 DE
AGOSTO DE 1991**

ROL DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTALES FRENTE A LA
DESCENTRALIZACIÓN

PONENCIA

Señores Secretarios de Educación Departamentales:

Tengo el inmenso honor y una de las más gratas satisfacciones de mi vida de participar como invitado especial en el Encuentro Nacional de Secretarios de Educación Departamentales, auditorio de elevada dirigencia del sector educativo colombiano.

Ante todo deseo expresar mi complacencia a la señora Secretaria de Educación del Departamento de Caldas, Dra. FANERY LIBREROS DE VALENCIA y a su calificado Comité Técnico, representado por los Jefes de División, por estimular a los académicos de las Universidades de la Región que de una u otra manera han incursionado en la investigación educativa.

Caldas, Departamento modelo de Colombia, junto con otras entidades territoriales, se encuentra en búsqueda permanente del rumbo para acomodar sus esfuerzos regionales y locales a las exigencias de la política de descentralización administrativa de la educación y poder así estar a tono y actuar en armonía con el nivel central para hacer de la educación un verdadero factor de desarrollo.

Me pidió la Señora Secretaria de Educación que hiciera una breve intervención para exponer en grandes trazos el “Rol de las Secretarías de educación Departamentales frente a la Descentralización”. La cátedra universitaria, mi paso por la administración pública y la formación profesional otorgada por mi Universidad Católica de Manizales, animaron mi espíritu para responder a esta solicitud.

Con el fin de presentar en forma ordenada esta intervención, he considerado prudente desarrollar, aunque en forma sintética, cuatro aspectos puntuales que tocan directamente con el tema objeto y que pueden servir de referencia para las discusiones que debe dar la comunidad académica; ellos son: la calidad de la educación en la nueva misión de las Secretarías de Educación, Naturaleza de las Secretarías de Educación Departamentales, liquidación de los FER, CEP y Oficinas Seccionales de Escalafón. Termine mi intervención proponiendo a grandes rasgos las funciones que por delegación deben asumir las Secretarías de Educación Municipales, por considerar que la misión no es exclusiva de una u otra, sino que

se da interrelacionada mediante la coordinación para lograr el equilibrio que una organización tan compleja como el sistema educativo demanda.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA NUEVA MISIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTALES

La administración de la educación departamental o local, no solamente debe estar iluminada por los fines del sistema educativo colombiano, por las políticas emanadas del nivel central, por la normatividad; debe tener marcos de referencia, paradigmas o modelos teórico-conceptuales que permitan desarrollar la gestión en función del desarrollo, entendido en términos de calidad de vida, para que la educación sea factor de desarrollo.

No puede quedarse la gestión administrativa de la educación en un tejemaneje, en un activismo, porque se cae en el peligro de la rutina y de la inoperancia, o lo más grave, en la no generación de desarrollo.

Esta es una de las razones por las cuales presento este mi primer punto.

Como lo dicen las investigadoras de la Universidad Externado de Colombia, LEONOR ZUBIETA y OLGA LUCÍA GONZÁLEZ: “La calidad de la educación es un tema difícil de abordar, ya que

no obstante haber sido estudiado desde muy diversas ópticas teóricas, es poco lo que se ha profundizado en significado”¹⁶⁷.

Referidos algunos apartes e interpretado otros de la investigación realizada por la Universidad Pedagógica Nacional y la Fundación para la Educación Superior “FES”, en “El maestro y la calidad de la educación”, la calidad de la educación se ha mantenido a través de indicadores como cobertura del sistema, infraestructuras, presupuestos, coherencia entre la educación y modelo de desarrollo, la relación costo beneficio, el rendimiento académico, al retención, la deserción escolar, la repitencia, la relación maestro-alumno por aula, calidad del maestro evaluada en términos de títulos, cursos de capacitación y manejo de técnicas pedagógicas.

El Ministerio de Educación nacional a través de la Dirección General de Capacitación también ha incursionado en el tema de la calidad de la educación, cuando expresa: “El concepto de la calidad de la educación puede abordarse desde connotaciones diferentes; es un problema complejo y de fondo que debe verse como un todo relacionado, pues la calidad no depende solamente de aspectos o variables internas del sector educativo, sino que también tiene que ver con variables externas del mismo, como son por ejemplo las relacionadas con el ámbito natural y socio-cultural donde se desarrolla el proceso educativo”

Como se logra identificar muy brevemente, la calidad de la educación se ha definido más en términos cuantitativos que en su aspecto cualitativo; se mide en acuerdo con factores internos o externos que la determinen, pero sin definirla previamente.

Creo que hace falta un concepto de calidad, que no sólo se quede en el aspecto cuantitativo, en los resultados del sistema educativo, en el análisis frío de variables endógenas o exógenas; se requiere trascender este concepto en la dimensión de satisfacer las necesidades de la comunidad para la cual se presta servicio. La política de descentralización nos hace este llamado, pues es la comunidad la primera beneficiaria del sistema.

El tema de la calidad de la educación sería inagotable en su dimensión de análisis. Aquí lo retomo como referente y punto de partida para que las Secretarías de Educación iluminen su nueva misión.

NATURALEZA DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN

El referente teórico-conceptual presentado en el primer punto de este ensayo, invita a que las Secretarías de Educación piensen verdaderamente en educación de calidad de vida, en excelencia educativa, en participación y autogestión de las comunidades. Así estarán a tono con la dimensión filosófica de la descentralización.

Las Secretarías de Educación Departamentales han dejado de ser oficinas de personal. Su naturaleza es eminente técnico-pedagógico en la dimensión de desarrollo educativo y social.

El Ministerio de Educación ha sido muy claro en que las Secretarías de Educación se reestructuren, basadas en procesos de gestión los cuales se deben desarrollar para que se cumpla un buen servicio a la comunidad y responda a los parámetros organizacionales consecuentes de la Ley 24 de 1988 (que reestructuró el MEN).

Los procesos de gestión comprenden:

- Proceso de planeación
- Proceso pedagógico
- Proceso de supervisión
- Proceso administrativo

Esto indica que sólo falta voluntad política de las autoridades departamentales para reestructurar las Secretarías de Educación. Caldas y otras entidades territoriales ya lo han hecho.

Por analogía con los mandatos de la nueva Constitución Colombiana, en lo referente a la territorialidad, se perfila el sistema educativo departamental (incluye local), sin prejuicio de poder hablar de sistema educativo regional, subregional, etc.

Este sistema educativo departamental debe estar liderado por la Secretaría de Educación Departamental.

Corresponde pues a este ente construir un sistema educativo que responda favoreciendo el desarrollo regional y local. Para ello, les espera a las Secretarías Departamentales encontrar estrategias de coordinación entre los niveles de la administración educativa colombiana, pues como tal, se debe llegar a una organización que existe en un contexto, ya que en sí misma no es una isla; por esto, debe interactuar continuamente con otras organizaciones, otros sistemas, otros individuos como beneficiarios de las acciones, los procesos y los resultados. Todavía más significativo es, empero el hecho de que las metas y responsabilidades de la organización educativa departamental se relaciona con el medio. El entorno es el medio en que se halla inmerso el sistema educativo, es decir, los elementos que circundan, los cuáles son índole: social, cultural, tecnológica, política. No podemos quedarnos cortos en la identificación de estos factores, so pena de quedarnos igualmente cortos frente a la misión de las Secretarías de Educación.

Pues bien, la dimensión conceptual en el sentido de que las Secretarías de Educación Departamentales construyan un sistema educativo integrado para su operacionalización, requiere de una estructura organizativa lo suficientemente coherente. De ahí la necesidad de crear unidades administrativas, llámense divisiones, secciones, oficinas (no interesa el nombre) para que asuman la función de liderar procesos de gestión en planificación, pedagogía,

currículo, tecnología educativa y supervisión, entre otros. Pareciera ser que la Secretaría de Educación Departamental fuera la madre o el cerebro de los subsistemas locales representados en el nuevo Municipio Colombiano.

Pienso que fue tal el fortalecimiento que la ley les dio a las Secretarías de Educación Departamentales, que hoy tienden a ubicarse como centros de interés en Educación y Pedagogía para los niveles de educación preescolar, básica y media vocacional.

Esto implica lógicamente un acercamiento más claro y decidido con las Universidades y las Normales, pues en su conjunto son las encargadas de liderar el desarrollo educativo del Departamento. Las Secretarías de Educación por sí solas no alcanzan a satisfacer las necesidades que el medio requiere.

LIQUIDACIÓN DE LOS FER, CEP Y OFICINAS SECCIONALES DE ESCALAFÓN

Conozco de las bondades que en su tiempo tuvieron estos organismos nacionales en las regiones. También conozco el espíritu y criterio sano que llevó al gobierno nacional a crearlos. Hago reconocimientos especiales a los funcionarios que han logrado mantener muy en alto los objetivos de estos organismos, puesto que se constituyeron en pilares de la desconcentración.

No es precisamente mi persona quien solicita su liquidación, es la misma voluntad del Estado, a través de sus políticas de

descentralización y de sus normas, las que muestran que es necesario tomar decisiones ubicando las funciones técnico pedagógicas en las Secretarías de Educación Departamentales y las funciones administrativas en los municipios.

El tema no está agotado; investigadores, el mismo Ministerio de Educación, los CEID, FECODE, los CORPES, el Plan de Apertura comienza a construir marcos de referencia; lo único diferente puede ser el punto de vista, como el que me asiste personalmente.

Tomemos por ejemplo, el volumen de trabajo de la oficina Seccional de Escalafón del Departamento de Caldas.

A agosto de 1991 existen 204 demandas. Las relaciones con procesos ante el Contencioso Administrativo cuyos objetivos se clasifican en: subsidios, dotaciones, tiempo de servicio antes de la inscripción, tiempo de servicio en primaria, contra fallos de procesos disciplinarios, degradación en el escalafón, directivos a quienes se les suprimieron cargos, traslados inconsultos. En la parte civil, se encuentran asuntos de restitución de bienes del MEN ante juzgados penales, defensas ante juzgados penales, defensas ante juzgados laborales por horas extras, etc.

En un año se presentan, como mínimo, 60 procesos de instrucción por causales de mala conducta, 3.500 ascensos e inscripciones. Se suma al volumen de trabajo, las acciones demandadas por la Junta

Reguladora de Pensiones y Matrículas, por los Comités Especiales, etc.

Entiendo muy bien que la Oficina Seccional de Escalafón es la dependencia jurídica del MEN en el Departamento; pero creo entenderlo también que está saturada de funciones y tareas. ¿Por qué no clasificar funciones que mediante delegación puedan ejercer los Departamentos a través de las Secretarías de Educación y sus Oficinas Jurídicas y funciones que puedan ejercer los Alcaldes?

En cuanto a los Centros Experimentales Pilotos, percibo interferencia de funciones con las Secretarías de Educación Departamentales, dada la nueva misión que se les asigna a éstas, en virtud de la política de Descentralización Administrativa.

No me opongo a la relación de coordinación entre los diferentes órganos del sistema; me preocupa la ausencia de un principio de racionalidad en la administración y, lo más grave, el mantenimiento de dos fuerzas opuestas, la central y la departamental. ¿No creen ustedes que la comunidad educativa es la que sufre esta terrible ausencia de planeación? ¿Estamos de acuerdo con llegar a consolidar una organización simple, sin perder esencia?

Continuando con esta aproximación diagnóstica, ocupémonos ahora, en forma sucinta, de los Fondos Educativos Regionales,

“FER” en la perspectiva de la descentralización: el Ministerio de Educación Nacional los define como “un sistema de manejo de los recursos financieros aportados por la Nación, los Departamentos y los Municipios, para atender el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles de Educación Básica y Media”. Los FER no tienen personería jurídica, ni patrimonio propio. Están fundamentados en el principio Constitucional de Centralización Política y Descentralización Administrativa.

Con el FER se busca el manejo adecuado de los recursos oficiales dedicados al sostenimiento de los servicios educativos; cuentan con un presupuesto anual y su administración corresponde a las autoridades de la región.

Deteniéndose un poco en este breve marco de referencia, encuentro tres puntos álgidos que si bien no pretendo agotarlos, si debo cuestionarlos; ellos tienen relación con el volumen de información de los FER, las estrategias de administración presupuestal y las muy obsoletas formas de traslado de las nóminas a los Municipios del Departamento de Caldas, (presento disculpas por desconocer la realidad de otros FER del país).

En cuanto al primero, o sea el volumen de información, aquí será más funcional: procesar la nómina de Manizales para 9.000 docentes y administrativos de los municipios con peligro de pagarle educadores fallecidos, en licencia, que no laboran, etc. O procesar nómina en cada municipio para 200 o 300 funcionarios?

Pensaré este auditorio que para ello existen los sistemas de información y las nuevas tecnologías; pero no olvidemos que el sistema educativo es tan complejo que debemos recurrir a la micro-planificación.

En lo relacionado con la administración presupuestal identifiqué graves vacíos: la planeación no existe, sólo existe una redistribución de rubros con base en la ley de presupuesto y los formatos del MEN. No se levantan diagnósticos de necesidades del sector, razón por la cual es imposible lograr calidad en la educación. el “presupuesto” lo elabora un funcionario del FER, quien es la persona que debe pensar por todo el sistema; se “analiza” en un comité de presupuesto y se aprueba en una “Junta Administradora” del FER, cuyos miembros, por sus múltiples ocupaciones, casi nunca tienen tiempo de pensar en educación. cualquier traslado presupuestal tiene que volver a Bogotá. Como se puede deducir no hay autonomía para la administración del presupuesto. Será que podemos llegar a los presupuestos municipales para la educación, pensados y participativos, sin perder un sistema de administración financiera de la educación Departamental y Nacional.

Por último, no concibo a estas alturas de la vida, que se imponen los modelos de microplanificación, que cada mes y durante una semana, aproximadamente, se desplacen funcionarios del FER a repartir nóminas por los municipios. Será utópico pensar en una oficina pagadora en el municipio al estilo años 70? (la respuesta de

tipo legal y fiscal, se las dejo a quienes corresponde, hablo en términos de administración del sistema).

**PROPUESTA ALTERNATIVA PARA DELEGAR
FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS Y
ADMINISTRATIVAS A LOS DEPARTAMENTOS Y
MUNICIPIOS**

Iluminado por el nuevo mandato constitucional “Las Entidades Territoriales (Departamentos, Municipios...) gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, para la administración de los Asuntos Seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social”. Así mismo, atendiendo los principios que guían los procesos de descentralización y desconcentración: racionalización, participación, democracia y articulación, me permito relacionar algunas funciones que se pueden delegar a los Departamentos y a los Municipios.

A los Departamentos, en cabeza de las Secretarías de Educación se puede delegar:

- Manejo de demandas que se tramitan ante el Tribunal Contencioso Administrativo.
- Comités especiales.
- Certificación de idoneidad de los aspirantes a la docencia.
- Administración de la capacitación docente en coordinación con las Universidades y las Normales.

- Administración de los programas especiales del MEN, incluyendo la Renovación Curricular.
- Administración de las innovaciones educativas y la investigación educativa en coordinación con las Universidades.
- Administración y distribución de materiales didácticos, textos, equipos y ayudas pedagógicas.
- Administración de los sistemas de información financiera, documental y estadística de la educación departamental.

A los Municipios, en cabeza de las Secretarías de Educación Municipal o la estructura administrativa que se considere pertinente:

- Administración del personal que incluya algunas funciones de las oficinas seccionales de escalafón, relacionadas con inscripciones, ascensos, procesos disciplinarios. Para ello se requiere la Junta Municipal de Escalafón, dirigida por el Personero Municipal.
- Novedades, nómina y pago al personal docente y administrativo Nacional y Municipal; se requiere organizar la oficina de pagaduría.
- La elaboración de los planes de desarrollo municipales en estrecha coordinación con el plan departamental de educación.

- Creación y aprobación de planteles educativos en el municipio, previo concepto de la Secretaría de Educación del Departamento.
- Organización de la educación del municipio acorde con las comunas. Las Juntas Administradoras Locales cumplirán funciones de las Juntas Educativas Municipales.
- Aplicación de normatividad sobre pensiones y matrículas.

Las funciones que no sean susceptibles de delegar por su dimensión y especial cuidado por parte del MEN, deben continuar a cargo del Delegado permanente del MEN.

Finalizo mi intervención agradeciendo la atención prestada, a la vez expresarles mi compromiso de continuar trabajando esta línea de investigación para encontrar grados de eficiencia y eficacia del sector educativo nacional.

Dejo constancia de que estas líneas son apreciaciones empíricas y propias sujetas a la verificación. Para ello un grupo de estudiantes de Postgrado en Planificación de la Educación de la Universidad Católica de Manizales abordarán el tema como ejercicio académico de sus estudios.

**ROL DEL DIRECTIVO DOCENTE FRENTE A LA
DESCENTRALIZACIÓN**

Señores Rectores del Departamento de Caldas:

Cuánta alegría siento al compartir con ustedes estos momentos de reflexión académica.

Este auditorio, caracterizado por alto nivel de protagonismo y liderazgo en el sector educativo colombiano, me es propicio para recordar los bellos momentos cuando me desempeñé como educador en los niveles de primaria y secundaria. Me encuentro hoy frente a la vida universitaria. Gran parte de mi desarrollo personal y profesional se lo debo a ustedes, porque con algunos compartí, y de otros bebí la pedagogía del amor para hacer de la educación un verdadero factor de desarrollo social.

Antes de entrar a presentar algunos puntos de reflexión, deseo expresar mi complacencia a la señora Secretaria de Educación del Departamento de Caldas, Dra. Fanery Libreros de Valencia, a la Licenciada Alba Lucía Trujillo T., Jefe de División de Currículo y Tecnología Educativa y al destacado cuerpo de supervisores de educación, por la realización de este evento académico. Este evento es muestra significativa de los desarrollos en cuanto a descentralización está liderando actualmente la Secretaría de Educación del Departamento y la Universidad Católica de Manizales. “Caldas es líder en descentralización”. Este fue el reconocimiento que hicieron los señores Secretarios de Educación del País, reunidos en Manizales hace apenas un par de semanas.

Las reflexiones que a continuación presento sobre el “rol del directivo-docente frente a la descentralización” son puntos de referencia para la discusión. No pretendo sentar cátedra ni ser dogmático; ni mucho menos agotar el tema, si así lo hiciera, faltaría al respeto a este honorable auditorio, donde se conjuga la experiencia, el saber pedagógico y el estilo administrativo.

Cinco puntos para la reflexión presento a ustedes este día:

Principio constitucional que ilumina el nuevo rol del directivo-docente “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1º, Título 1º, C.C. 1991).

Términos como: descentralización, autonomía, democracia, participación, pluralismo, solidaridad, interés general., deben definirse para iluminar los nuevos marcos filosóficos y pedagógicos de las instituciones educativas.

Hasta el momento, la mayoría de las instituciones educativas, sobre todo las oficiales habían reducido su marco filosófico a la transcripción de los fines del Sistema Educativo Colombiano (Decreto 1419 de 1978) y de los principios legales de cada una de las modalidades del bachillerato.

Grandes esfuerzos se logran identificar hoy en día en el seno de las instituciones por construir en forma colectiva un marco filosófico y pedagógico que sea faro luminoso del que hacer de la comunidad en aras de definir el tipo de hombre y de sociedad, para que la educación sea factor de desarrollo.

El nuevo mandato constitucional, a mi modo de ver, ha entregado al directivo – docente una herramienta de protagonismo en la construcción del nuevo municipio colombiano.

Los términos: descentralización y desconcentración son aplicables a la administración de las instituciones educativas en relación con el desarrollo local?

Dos tipos tradicionales de organización se han impuesto a través del tiempo, la organización lineal (defendida por Fayol) se caracteriza por el énfasis dada a la centralización de la autoridad, mientras que la organización funcional (defendida por Taylor) se caracteriza por la excesiva descentralización de la autoridad. En la organización de líneas Staff, sin embargo, se puede encontrar un enorme rango de variaciones en la distribución de la autoridad que va desde una centralización cerrada hasta una descentralización muy amplia.

No es pues nuevo hablar de descentralización de la autoridad en la organización educativa, lo novedoso es el cambio de actitud y nuevo estilo administrativo del directivo-docente para acomodarse

a las exigencias político-administrativas que demanda la sociedad actual.

Instituciones educativas sí tienen relación con el desarrollo local, prueba de ello, son las estrategias administrativas que hoy se afirman a través de políticas educativas nacionales; veamos una relación al respecto:

- El papel protagónico de la institución educativa dentro de la nuclearización educativa, de la comuna y del corregimiento.
- El hacer parte de una red de planificación local, puesto que la institución como tal no existe por sí sola, está contextualizada, forma parte del todo (en términos de sistema).
- Nuevas formas de gobierno se imponen para favorecer la democracia participativa, tanto en el Núcleo de Desarrollo Educativo como en la comuna y corregimiento.
- La necesidad de consolidar un sistema integracionista con los demás sectores sociales y económicos del municipio. Hoy en día se observa la tendencia hacia la integración local, regional, nacional, latinoamericana...etc.
- El papel decisivo en las Juntas Educativas Municipales, y en las Juntas Administradoras Locales.

- Las relaciones de coordinación con la Secretaría de Educación Departamental para favorecer el desarrollo social y pedagógico de las instituciones.

Pero no sería posible hacer contribuciones al desarrollo local, sí al interior de las instituciones educativas no se genera un cambio en la administración. Me atrevo a relacionar algunas implicaciones, que a mi modo de ver, facilitarían un nuevo clima institucional:

- Delegación de autoridad
- Respeto a la iniciativa
- Fomento de la creatividad
- Estímulo al docente
- Desarrollo profesoral
- Organos de participación académica y administrativa
- Nuevas teorías administrativas: Desarrollo Organizacional, Calidad Total, Administración Estratégica, Círculos de Calidad en Educación.

- Cartas orgánicas horizontales que inviten a mantener relaciones de coordinación y no solamente de jerarquía y mando.
- Manuales de procedimiento con “directrices” y no esquemas rígidos e inflexibles que en ningún momento favorecen la iniciativa.
- Reglamentos escolares humanizantes, democráticos, con derechos, deberes, estímulos y claros procedimientos para el derecho de defensa de los alumnos. Reglamentos que favorezcan el desarrollo humano y no se queden en un manual de sanciones y castigos.
- Amplia participación de la comunidad educativa en los procesos de gestión. No quedarse en la democracia representativa, trascender a la democracia participativa.
- Involucrar el personal administrativo y operativo en órganos de participación.
- Participación de los alumnos, padres de familia, empresa privada, instituciones del medio y egresados en los Comités de Area, Departamentos Académicos, Comités Curriculares.

- Círculos Académicos para la investigación docente. Favorecer las jornadas de estudio y reflexión.
- Fomentar la autoevaluación participativa como el medio para asegurar el compromiso en la gestión y el desarrollo institucional.

1. Sentido de algunos conceptos vinculados con el principio de participación

¿Por qué la participación?

Si la participación ha venido a constituir uno de los tópicos actuales de la cuestión escolar cabe preguntarse el por qué de esta nueva perspectiva en la administración. ¿A dónde va la congestión educativa? ¿Qué pretenden y qué esperan los interesados en la participación educativa?. Siendo la educación resultado de numerosas fuerzas que intervienen en ella de forma no unívoca, la respuesta a la cuestión anterior tampoco puede ser unívoca.

Hay quienes piensan que habiendo surgido la explosión participativa en la educación a raíz de los actuales movimientos contestatarios a la juventud, se propone la participación como remedio a esa problemática revolucionaria y contestaria, como respuesta improvisada a las reivindicaciones juveniles. Pretende evitar la agresividad entre jóvenes y adultos, entre clases profesionales, entre padres y maestros.

Sin duda, la práctica de la congestión evitará ciertos prejuicios existentes contra la economía colegial. La mayor participación de los padres y profesores en la gestión escolar ha descubierto la realidad económica y las dificultades que lleva consigo su gestión. Es claro que los intereses y las expectativas de los diversos participantes en el proceso educativo son muy divergentes; pero el planteamiento de la participación no es tanto la mera satisfacción de las demandas e intereses particulares de unos miembros frente a las reivindicaciones de otros, cuanto el enriquecimiento del acto educativo, de la relación pedagógica y del desarrollo de todas las personas implicadas en la educación.

Más que la búsqueda de predomios, de prestigio personal y de poder, como forma larvada de lucha social, tiende a la mejora y concertación de las individualidades conjugadas, evitando la instauración de poderes paralelos.

Frecuentemente las demandas de uno de los grupos participantes se presentan como opuestas a los intereses de los otros grupos. A veces, por ejemplo, los profesores tienen la impresión de que la participación de los padres, más bien plantea problemas, que ayuda a resolver los existentes. Se considera al participante como fuerza de presión y no de aportación. Si la presencia de nuevos participantes hace surgir debates y oposiciones, ella misma puede poner de relieve los resultados positivos de estos enfrentamientos y utilizar de ellos el dinamismo que hace progresar las situaciones.

La participación no garantiza la ausencia de conflictos, sino que promueve la capacidad de asumirlos y la búsqueda de soluciones.

No faltan quienes ven la cogestión como “el recurso curativo de aquellas señales de alarma que han dado pedagogías no-directas”, frente al temor que pudiera surgir de pensar que la participación de los alumnos aboca a la destrucción de la institución, al considerarla los alumnos como algo propio.

Visiones pesimistas no aciertan a ver la cogestión sino el medio de formalizar e institucionalizar la contestación misma. Como “una infiltración de la ideología y la praxis marxista” o como un sucedáneo de la participación política y social con regresión al sistema educativo.

Otros más escépticos, dan escaso alcance a la pedagogía participativa, considerándola como una innovación contingente, como una moda cultural transitoria o irrelevante.

Pensemos que la participación educativa viene postulada desde la misma naturaleza de la persona y del acto educativo.

Se presenta como un derecho fundamental de la persona a intervenir y dirigir la gestión de su propia vida y actividades. Ninguna actividad tan personal como la propia educación. de ahí el derecho primordial a la participación educativa. Se trata de confiar en la capacidad de todos los hombres de realizar tareas

responsables y de tomar parte activa en la gestión de su propia existencia. Y esto sólo es posible si se practica desde la infancia.

La misma naturaleza del acto y proceso educativo, bien sea entendido como proceso personalizador o como proceso socializador, postula como exigencia la participación.

La participación configura el proceso socializador, capacita al individuo para su incorporación y ajuste en la sociedad mediante la toma de iniciativas y el ejercicio de poder real sobre el desarrollo de su propia personalidad.

La participación en la gestión viene exigida también desde los factores psicológicos de la educación. sabemos que la motivación es factor central en la educación y en el proceso de aprendizaje. los estudios de Herzberg (1966) han demostrado que la presencia de elementos “motivadores” aseguran la satisfacción en el individuo y, a su vez, la eficacia en la acción. Entre estos elementos se encuentra la participación en la gestión de la organización y del trabajo. Los objetivos impuestos autoritariamente, sin participación en su elaboración, merman, cuando no anulan los elementos “motivadores”; mientras la participación alimenta y oxigena la imaginación y adiestra la habilidad personal, impulsa la experiencia y las propias actividades.

Creemos necesario, en un estudio sobre la gestión participativa en la educación, precisar el sentido de algunos conceptos

generalmente demasiado vagos, tales como gestión, participación, consultación, cogestión, delegación de poder, etc., del mismo modo que considerar los diversos grados y las diferentes formas que puede tomar la gestión participativa. Gestión, participación, toma de decisión.., son procesos muy complejos sobre los que aún no se han dado definiciones operacionales claras.

EL TÉRMINO “GESTIÓN”

Tomamos el término gestión en el sentido de proceso que comporta varias operaciones, como planificar, organizar, dirigir, coordinar, presupuestar, supervisar, evaluar y controlar.

En nuestro estudio vendría a ser casi sinónimo de administración educativa, que, de hecho, es un concepto más general.

EL CONCEPTO DE “PARTICIPACIÓN”

La participación puede ser definida como la parte de poder o de influencia ejercida por los subordinados en una organización y considerada como legítima por ellos mismos y por sus superiores. Por su parte, Streuss concibe la participación como una forma de equilibrio de poder que concede a los subordinados una mayor libertad en la determinación de objetivos y/o en la manera de conseguirlos.

Entendemos la “participación” en la gestión educativa como el poder real de tomar parte activa en la elaboración y desarrollo del

proceso educativo, tanto a nivel microsocia! como macrosocia!, de todos los que intervienen en el proceso educativo:

- Alumnos
- Padres de alumnos
- Personal docente
- Poderes organizadores y de direcció!, y
- Eventualmente, grupos de interés en la enseña!za.

La “participación” implica que estos agentes del medio educativo puedan tener un rol a jugar en las decisiones que conciernen a la elaboració! de todas las políti!as educativas que colaboren en su ejecució! y compartan el control de su aplicació!.

2. Evaluació! y planeació! institucional: son procesos que soportan la gestió! del directivo:

El término evaluació! denota asignar valores de calidad a algo. Equivalente semántica preferida para evadir cualquier alianza o compromisos con definiciones y conceptos espigables en tantas obras que tratan de cómo evaluar instituciones educativas. Y para constancia de que si la planeació! es derecho y, en cierta manera, deber de la autonomía también lo es el de concebir la institució! educativa y determinarse los instrumentos que la conduzcan al examen de sus actuaciones; disipado por supuesto, todo peligro de engaño mendaz.

La asignación de valores de calidad puede tener dos agentes: la institución que se evalúa y a sí mismo se valora con lealtad – visión desde dentro e introspectiva o auto-evaluación, y persona o entidad externa que desde fuera juzga las calidades. Es la heteroevaluación.

- Por la concepción de Evaluación y
- Planeación: Desarrollo, Excelencia, Calidad.
- Por las metodologías empleadas.
- Por los aspectos que son urgentes e interesantes de administrar.

Hoy nos iluminan nuevos paradigmas de planeación educativa: planeación estratégica (flexible, participativa, tiene en cuenta el entorno), por objetivos, táctica, operacional, metodologías como la prospectiva que nos ayuda a construir el futuro de las instituciones por simples que sean en su organización.

Precisamente la Universidad Católica de Manizales está contribuyendo al desarrollo del sector educativo mediante el Postgrado en Planeamiento Educativo, único en el país.

La descentralización de la educación: compromiso de todos.

La autonomía regional y local y la democracia participativa constituyen el fin último de la política de descentralización para

alcanzar el tan anhelado desarrollo del nuevo municipio colombiano.

Para lograrlo se requiere revitalizar la integración de las metas individuales con las metas institucionales, locales y regionales, de tal forma que los objetivos y la filosofía del nuevo sistema educativo colombiano tengan una mayor vivencia entre la comunidad que es nuestra primera y única beneficiaria.

Este esfuerzo al interior de las instituciones educativas debe tener vectores propios que den como resultado una acción educativa de impacto sobre el medio social.

En sus manos señores directores está el futuro de la educación y el éxito de la descentralización.

**ANEXO 11: SINTESIS DE TRAMITES Y DEBATES DADOS
EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIANA, Y
GACETAS PUBLICADAS, EXPEDICION DE LA LEY
GENERAL DE EDUCACION**

Cámaras	Gacetas 168	Trámites	Ponentes
Cámara de Representantes, Comisión Constitucional Sexta	Nro. 56 de 1992, Tomo 1, Proyectos de Ley	Ponencia para el Primer Debate, Proyecto de Ley 05 de 1992, “por el cual se expide la Ley General de Educación”.	Pedro Vicente López Nieto; Gabriel Acosta Bendeck; Representantes Ponentes
Cámara de Representantes, Comisión Sexta Constitucional	Nro. 157, p. 7-15, de 1992	Proyectos de ley Nro. 05 de 1992, Texto aprobado en Primer Debate, Por el cual se expide la Ley General de Educación. Texto aprobado en Primer Debate	Julio Bahamón Vanegas, Presidente Alfredo Cuello Dávila, Vicepresidente Luis Eduardo Serge Ávila, Secretario General
Cámara de Representantes, Comisión Constitucional Sexta	Nro. 158, p. 1-22, 13 de noviembre de 1992	Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley Nro. 05/92, por medio del cual se expide la Ley General de Educación	Pedro Vicente López Nieto Gabriel Acosta Bendeck
Senado de la República	Nro. 274 p. 2-5	Exposición de Motivos, Proyecto	Gustavo Dájer Chaid

¹⁶⁸Órgano de publicidad de las Cámaras Legislativas en Colombia, conjuntamente con los Anales del Congreso, Ley 5ª. De 1992, artículo 36

	5 de agosto de 1993	de ley Nro. 44, “Por el cual se desarrolla el Derecho a la Educación”	Germán Hernández Aguilera
Senado de al República, Comisión Sexta Constitucional Permanente	Nro. 274 , p. 18-24 11 de agosto de 1993	Ponencia para Primer Debate, Proyecto de ley 261 de 1993, por medio del cual se expide la Ley General de Educación	Gustavo Dájer Chaid Germán Hernández Aguilera
Senado de al República, Comisión Sexta Constitucional Permanente	Nro. 402, p. 1-18, 18 de noviembre de 1993	Ponencia para Segundo Debate, Proyecto de ley 261 de 1993 (Cámara), por medio del cual se expide la Ley General de Educación”	Gustavo Dájer Chaid Germán Hernández Aguilera

**ANEXO 12: INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR
ACTORES CLAVES INFORMADOS DEL SECTOR
EDUCATIVO LA LEY 115 DE 1994**

2: Eficacia de las Juntas Educativas Municipales

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia	Servidor Público	Si	6
Secretaría de Educación de Palmira	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación de Medellín	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor público	Si	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor público	No responde	6
Secretaría de Educación de Cali	Servidor público	No responde	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor público	No responde	
Universidad del Quindío	Docente Universitario	No responde	
Secretaría de Educación de Cali	Rector Institución Educativa	No	4
Secretaría de Educación de Medellín	Director de Núcleo	No	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor público	No	

17 Si:

- Porque es la comunidad quien postula la problemática
- Se presenta en el mismo aspecto de la Junta Departamental
- Los municipios que están intentando certificarse pero aún no lo logran
- Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad

No:

- Generalmente inoperantes, cuando funcionan son neutralizadas políticamente. No conocí, no conozco y no conoceré el trabajo de la Junta Departamental de Educación, al igual sucede con la JUNE (Junta Nacional de Educación)
- Su actuación es muy limitada
- Se quedan cortas en la puesta en práctica , aunque más bien considero que no hay junta a nivel municipal

No responde: 3

- No responde el ¿por qué?
- No responde el ¿por qué?
- No responde el ¿por que´?
- No responde el ¿por qué?

3: Eficacia de los Foros Educativos

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia	Servidor Público	si	5
Secretaría de Educación de Medellín	Servidor Público	si	
Secretaría de Educación de Palmira	Docente	si	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Docente	si	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	10
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	
Universidad del Quindío	Docente Universitario	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Rector Institución Educativa	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Medellín - Antioquia	Docente	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Rector Institución Educativa	No	1
Universidad del Valle-Sede Buenaventura	Docente Universitario	No está informado	1

17 Si.

- Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad
- Aunque el gobierno toma solo lo que le conviene
- Porque se ataca directamente la falencia presentada en educación
- Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad

Parcialmente:

- Su actuación es muy limitada
- Los foros son ocasionales, y se dan porque se cuenta con el apoyo logístico, en el municipio solo se ha realizado uno, que contó con el apoyo de la administración
- El proceso está solo a nivel de rectores
- Son solamente gestores de orientación pedagógica
- No se desglosa
- No responde el ¿por qué?
- No responde el ¿por qué? No responde el ¿por qué?

No:

- Se quedan cortas en la puesta en práctica

No está informado:

- En Buenaventura no tengo referentes sobre la puesta en marcha de dichos foros

4: Eficacia de las Juntas Educativas Departamentales

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación de Medellín	Servidor Público	Si	3
Secretaría de Educación de Medellín	Servidor Público	Si	
Secretaría de educación de Palmira - Valle	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	7
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	Parcialmente	
Universidad del Quindío	Docente universitario	No	7
Secretaría de Educación de Cali	Rector Institución Educativa	No	
Secretaría de Educación de Cali	Servidor Público	No	
Secretaría de Educación de Medellín	Director de Núcleo	No	

17 Si:

- Cada comunidad establece su problemática y compromete los recursos de presupuesto para sus fines
- Se han tocado temas neurálgicos de la educación, más concretamente la calidad
- No responde el ¿por qué?

Parcialmente:

- Puesto que son órganos de consulta y gestión orientadora y no tienen poder de ejecución
- Nos deja saber la base de la problemática
- La participación es m mínima en la discusión porque la burocracia acomoda todo
- Creó espacios participativos de discusión que trabajó en torno a la prestación del servicio pero por la burocratización los resultados no han sido los mejores

No:

- Si hubieran sido eficaces por lo menos el 80% de los municipios se regían por la reglamentación de la Ley
- Generalmente inoperantes, cuando funcionan son neutralizadas políticamente. No conocí, no conozco y no conoceré el trabajo de la Junta Departamental de Educación, al igual sucede con la JUNE (Junta Nacional de Educación)
- Porque se quedan cortas en la puesta en práctica, no conozco la conformación de la Junta, y si existe, es operativa
- Nadie las respetan y no la tienen en cuenta

**ANEXO 13: SÍNTESIS DE LOS TRÁMITES Y DEBATES
DADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA Y GACETAS PUBLICADAS RELACIONADAS
CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 715 DE 2001¹⁶⁹**

Cámaras	Gacetas / Fechas	Trámites	Ponentes
Senado de la República Comisión Tercer Constitucional	600 p. 1-11 23 de noviembre de 2001	Ponencia para Primer Debate al proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara	Ponentes Comisión Tercera del Senado: Víctor Renán Barco Augusto García Jaime Dussán Pedro Nel Jiménez Aurelio Irragori Orestes Zuluaga, Luis Guillermo Vélez Ponentes Comisión Tercera de la Cámara: Oscar Darío Pérez, Rafael amador, Dilia Estrada de Gómez, Santiago castro, José Arlén Carvajal, Julián Silva, Gustavo Petro

¹⁶⁹REPUBLICA DE COLOMBIA, BIBLIOTECA DEL CONGRESO A NACIONAL, Gacetas Nros. 600, 645, 647, Bogotá, 2001

Senado de la República, Comisión Constitucional Sexta	645 p. 1-12,48, 13 de diciembre de 2001	Ponencia para Segundo Debate al proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001, Cámara	Ponentes Comisión Tercera del Senado: Jaime Dussán Pedro Nel Jiménez Aurelio Irragori Orestes Zuluaga, Luis Guillermo Vélez Ponentes Comisión Tercera de la Cámara: Oscar Darío Pérez, Rafael Amador, Dilia Estrada de Gómez, Santiago Castro, José Arlén Carvajal, Julián Silva, Gustavo Petro
---	---	--	--

**ANEXO 14: INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS
ACTORES CLAVES INFORMADOS DEL SECTOR
ADULTOS. LEY 715 DE 2001**

5: Aumento de la eficacia administrativa

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Servidor Público	Si	3
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Director de Núcleo	Si	
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación del Valle	Servidor público	parcialmente	9
Secretaría de Educación del Valle	Servidor público	parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público Rector	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Palmira / Valle	Servidor público	parcialmente	
Secretaría de Educación del Valle (Cali)	Servidor público)	Parcialmente	
Secretaría de Educación del Valle (Cali)	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación del Valle (Cali)	Servidor público	Parcialmente	
Universidad del Valle (Sede Buenaventura)	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Popayán (Cauca)	Servidor público	Parcialmente	

Secretaría de Educación de Popayán (Cauca)	Servidor público	No	5
Secretaría de Educación de Popayán (Cauca)	Servidor público	No	
Universidad del Cauca	Docente Universitario	No	
Secretaría de Educación de Armenia (Quindío)	Servidor público (No	
Universidad del Quindío	Servidor público	No	
17			

SI: 3

- Permiten dirigir los problemas sociales de manera directa para su solución
- Porque hay más participación de personas que verdaderamente se interesan por el proceso y resultados de la educación
- La descentralización permite mayor agilidad en la toma de decisiones pero la corrupción no permite lograr los resultados que se podrían alcanzar

Parcialmente: 9

- Los entes territoriales no están preparados para manejar técnicamente al sector de la educación
- La entidad territorial se vuelve un verdadero doliente de la función social de la educación
- Hay políticas institucionales que son rígidas

- Hay descentralización administrativa, pero no en recursos, las secretarías municipales y regionales siguen dependiendo de los políticos
- Aunque las políticas han sido creadas con ese propósito, la administración continúa lenta y burocratizada
- La secretaría de educación en relación con lo administrativo a veces es muy demorado
- La transición de Departamental a Municipal continua siendo insuficiente administrativamente
- Con lo de las fusiones se han creado pulpos, instituciones educativas con cabeza, las otras sedes con tentáculos pequeños
- Existen sistemas aparentemente democráticos pero es una cortina de humo ante el autoritarismo; la descentralización administrativa en los municipios no certificados, solo se da hasta el ámbito departamental

No: 5

- Los entes territoriales no están preparados para manejar técnicamente el sector de la educación
- Porque no es total esa eficacia en lo administrativo
- No se estaba preparado para la autonomía administrativa especialmente en la económica
- La descentralización ha sido sin los recursos necesarios y ha deteriorado la infraestructura de servicios

- El modelo de regionalización (sedes) de la Univalle no permite generar procesos que vayan acorde con particularidades y dinámicas propias de los municipios

6: La descentralización potenciadora de la participación popular

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia	Servidor Público	Si	5
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia	Director de Núcleo	Si	
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia			
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	SI	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	Si	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	Parcialmente	9
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Rector Institución Educativa	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación Palmira (Valle)	Servidor	Parcialmente	
Universidad del Valle, Buenaventura	Docente Universitario	Parcialmente	

Secretaría de Educación de Armenia (Quindío)	Servidor público	No	3
Universidad del Quindío	Docente Universitario	No	
17			

Si: 5

- Mejora la autonomía de las autoridades locales fijando responsabilidades claras
- Por la autonomía administrativa
- Aunque contradictorio, pero existe la figura del co-gobierno en la Institución educativa
- Todos los actores interesados tiene que participar aunque con presiones y limitaciones
- Cada vez más se ve la necesidad de “ser parte de”

Parcialmente: 7

- Puesto que la participación se da en ciertos niveles elementales pero no tiene vías de avance en los diversos procesos
- Ha permitido ampliar la participación de las autoridades locales y la intermediación en la prestación del servicio pero es restringida por la centralización de las políticas educativas
- Los gobiernos escolares son una farsa

- Las costumbres y vicios politiqueros que se perpetúan en la administración educativa, impiden un aproximación a la real participación democrática
- Porque a veces no hay democracia; todavía no se tiene la cultura del buen ejercicio de la Democracia
- Al ser un modelo que viene de abajo hacia arriba, la tarea de los municipios se reduce a replicar el modelo
- Al ser un modelo que viene de abajo hacia arriba, la tarea de los municipios se reduce a replicar el modelo

No: 2

- Los municipios descentralizados si han gozado de empoderamiento y participación popular, todo sobre las limitaciones de la cobertura
- Los mandatarios locales no tienen suficiente preparación académica para el manejo del sector

7: Mejoramiento de la provisión del servicio al hacer hincapié en la rendición de cuentas

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Servidor Público	Si	5
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Director de Núcleo	Si	
Secretaría de Educación de Medellín (Antioquia)	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor Público	Si	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor Público	Parcialmente	9
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Servidor Público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali (Valle)	Rector Institución educativa	Parcialmente	
Universidad del Valle (Buenaventura)	Docente Universitario	No	3
Secretaría de Educación de Armenia (Quindío)	Servidor público	No	
Universidad del Quindío	Docente Universitario	No	
17			

SI: 4

- Control directo del presupuesto y encaminarlo directamente hacia los problemas
- Hay mayor control por parte de las contralorías y hay revisión fiscal de las instituciones educativas
- Se está trabajando con metas de calidad y mejoramiento continuo
- Se han venido mejorando los sistemas de control tanto en la prestación del servicio como en el manejo de los recursos destinados a la financiación

Parcialmente: 4

- Es necesario más control y acompañamiento
- Se deben entregar o rendir cuentas tanto a la alcaldía (educación) como a la Contraloría
- La rendición de cuentas exige una posición transparente, ésta se da a nivel departamental ya que en ámbito local falta cultura de participación y capacitación.
- Se dan cuenta de datos y estadísticas realmente

No: 4

- Porque el proceso de rendición de cuentas no se hace evidente

- Todavía falta un mayor control y depende de la honestidad del mandatario local
- A pesar de la descentralización el sistema educativo no ha tenido un mejoramiento en su provisión
- La rendición de cuentas se reduce a los datos sobre cobertura (principalmente

8: Integración de las estructuras de la educación a los sistemas de gobierno

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	
Secretaría de Educación de Medellín - Antioquia	Servidor Público	Si	4
Secretaría de Educación de Palmira - Valle	Servidor público	Si	
Universidad del Valle, Sede Buenaventura	Docente Universitario	Si	
Secretaria de Educación de Armenia - Quindío	Servidor público	Si	
Universidad del Quindío	Docente Universitario	Parcialmente	9
Secretaría de Educación de Medellín - Antioquia	Director de Núcleo	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	Parcialmente	

Secretaría de Educación de Cali - Valle	Rector Institución Educativa	Parcialmente	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	No	3
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	No	
Secretaría de Educación de Cali - Valle	Servidor público	No	
Secretaría de Educación de Medellín - Antioquia	Servidor público	No responde	1
17			

Si: 4

- Hay más compromiso, cambio en las estrategias metodológicas, espacios de participación, y sobre todo un enfoque dado por la Institución
- Se adapta al programa de gobierno de un alcalde
- A través de las políticas del Ministerio se implementan las políticas regionales y locales
- Hay efectivamente una interlocución entre lo local, lo regional y lo nacional. Habría que pensarse si ello ha sido apropiado o no

Parcialmente

- Definitivamente si se obedece a los sistemas, pero no necesariamente estos son los apropiados

- Falta definición de los modelos y mayor compromiso de las autoridades locales para su implementación
- Porque se limita a seguir un plan central y no va en concordancia con un plan regional y local
- No hay control interno ni veeduría
- Muchos administradores (rectores) no han asimilado esto y siguen con sus viejos esquemas
- La gestión continúa siendo centralista, esto es, mínima o de ninguna autonomía

No:

- Hay uniones que son difíciles de consolidar
- A pesar de lo legal hay estructuras que deben funcionar más en la práctica
- A pesar de las disposiciones legales crean una estructura que debe funcionar en la práctica no ha sido posible por falta de recursos para crear estructura

No responde: 1

**ANEXO 15: INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR
ACTORES CLAVES INFORMADOS DEL SECTOR
EDUCATIVO SOBRE LOGROS INSTITUCIONALES DE
LA DESCENTRALIZACION A NIVEL DE LAS
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

19: Avances de fortalecimiento con la adopción de los Gobiernos Escolares (Ley 115 de 1994)

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Si	4
Institución Educativa La Milagrosa	Coordinadora	Si	
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	
Institución Educativa - Cali	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Universidad del valle – Sede Buenaventura	Docente Universitario	Parcialmente	
Institución Educativa Caldas	Docente	Parcialmente	

Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	Parcialmente	11
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Rector	Parcialmente	
15			

Si:

- Hay participación de la comunidad educativa en los diferentes estamentos y en los Consejos
- Porque hay más participación de personas que verdaderamente s interesan por el proceso y resultados de la educación
- Es un municipio (Cali) de participación real en la gestión educativa

Parcialmente

- Se ha garantizado la participación de la comunidad educativa, pero hay elementos que no funcionan adecuadamente
- Porque los alumnos aún con el gobierno escolar por su estatus de adolescentes se les dificulta aceptar normas
- Los espacios se han creado, la comunidad los reconoce y los utiliza; sin embargo, existen defectos por la manipulación de éstos y falta de participación
- Los actores de los gobiernos escolares no han asumido como debe ser su papel
- Los espacios hay quien los reconozca, pero no hay quien los utilice adecuadamente
- Se han iniciado tímidamente
- Se ha avanzado, sin embargo la repercusión en las instituciones educativas es débil
- En algunas situaciones puede continuar siendo figuras y la participación democrática puede estar maquillada
- En algunos establecimientos ya se ha logrado, en otros no, porque no se ha dado la importancia del caso
- Se ven diálogos importantes pero falta mayor interlocución
- Porque muchas veces son descontextualizados (manuales), no se asume postura política y crítica en los procesos
- Los procesos no se llevan a cabo
- Se ha garantizado la participación de la comunidad educativa, pero hay elementos que no funcionan adecuadamente
- Porque los alumnos aún con el gobierno escolar, por su estatus de adolescente se les dificulta aceptar normas

20 : Democratización de la gestión educativa

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Docente	Si	6
Institución Educativa La Milagrosa	Coordinadora	Si	
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Rector	Si	
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	
Institución educativa Manizales - Caldas	Rector	Parcialmente	8
Institución Educativa Caldas	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa Armenia – Quindío	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Rector	Parcialmente	

Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Parcialmente	
Universidad del valle – Sede Buenaventura	Docente Universitario	Parcialmente	
Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	No	1
15			

Si:

- La democratización aún se encuentra en la etapa de transición.
La aplicación de la norma es lenta
- Hay intentos pero no se ha logrado totalmente
- Permite la participación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad
- Se busca la participación de la comunidad educativa
- Hay más participación pero por unos pocos
- Hay mayores niveles de participación y en las instituciones se reconocen los espacios de participación del gobierno escolar

Parcialmente:

- Aún los rectores siguen siendo en su mayoría autoritarios
- Todos los actores interesados tienen que participar, aunque con presiones y limitaciones

- Todavía hay rectores que no permiten las condiciones de la democracia escolar
- Porque los actores de los gobiernos escolares no tiene mucha injerencia sobre su rol
- No hay una política muy clara en la participación de los jóvenes en el proceso
- Puesto que es evidente la democratización en ciertos aspectos de la gestión educativa pero siguen existiendo intereses por encima de los comunitarios
- No hay reglas claras
- Aparentemente hay democracia, pero los rectores, coordinadores le meten la mano a estos procesos

No:

- El rector sigue siendo el que manda y los docentes los que sufren la tortura

21 : Avances en la rendición de cuentas a la familia, la sociedad, el Estado

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	Frecuencia
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	5
Institución Educativa La Milagrosa	Coordinadora	Si	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Si	
Institución Educativa - Cali	Rector	Si	
Institución Educativa - Cali	Docente	Si	
Institución Educativa Caldas	Docente	Parcialmente	6
Universidad del valle – Sede Buenaventura	Docente Universitario	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	No	

Institución Educativa Manizales - Caldas	Rector	No	4
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	No	
15			

Si:

- El municipio y la contraloría están muy pendientes de este aspecto, cada cuatro meses se entregan informes
- Mediante informes periódicos de gestión a través del consejo directivo de las instituciones
- Hay más control tanto en los municipios certificados como en los no certificados
- Hay pretensión de hacer transparencia al proceso de rendición de cuentas
- Hay mayores niveles de exigencia en la obligación de rendir cuentas a las instancias mencionadas

Parcialmente:

- Falta compromiso

- Falta
- Falta más veeduría por parte de la comunidad
- No siempre se rinden cuentas
- Hace falta más vigilancia y control de los estamentos implicados
- Los controles para exigir que la rendición de cuentas sea oportuna y veras son muy ineficaces

No:

- Se elaboran informes que plantean fortalezas cuando se presentan debilidades los procesos de mejoramiento son escuetos y el seguimiento a los mismos es nulo
- La rendición de cuantas es un formalismo y no es clara
- Los gastos se hacen que nadie pregunta pues esto representa pérdida de tiempo
- Es muy difícil que los administradores den informes de gestión

22: Aumento del potencial innovador para la Gestión Institucional

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Si	1
Institución Educativa La Milagrosa	Coordinador a	Parcialmente	5
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa Caldas	Docente	No	7
Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	No	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Rector	No	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	No	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Docente	No	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	No	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Rector	No	

Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	No responde	1
15			

Si:

- La ley ordena, pero contiene y le da relevancia a la autonomía institucional para al construcción de su PEI. Este aspecto lo considero de avanzada, pues soporta la innovación

Parcialmente:

- Falta compromiso, recursos y capacitación a conciencia del docente
- Se ven avances medianos
- En teoría si, pero faltan más incentivos
- El potencial innovador es mínimo y los cambios no han sido tan relevantes en cuanto a al gestión educativa
- Debería ser así

No:

- Los recursos no alcanzar para financiar proyectos de gran alcance
- Aún siguen guardando los implementos para que no se dañen
- Falta motivación, estímulos y capacitación
- Está supeditada más a reglamentaciones y regulaciones

- Hay persistencia a las innovaciones
- La institución sigue funcionando tal como venía; no hay aumento de recursos.
- Se queda en al ejecución y operacionalización; no se piensa críticamente lo que se hace
- Los recursos no alcanzan

No responde (1)

23: Favorecimiento del trabajo asociado articulado a nivel municipal

Entidad Pública	Rol de Gestión	Valoración	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	Parcialmente	9
Institución Educativa La Milagrosa	Coordinadora	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Rector	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa - Cali	Docente	Parcialmente	
Universidad del valle – Sede Buenaventura	Docente Universitario	Parcialmente	
Institución Educativa Caldas	Docente	Parcialmente	

Institución Educativa de Pereira - Risaralda	Docente	Parcialmente	
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Rector	No	4
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	No	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Docente	No	
Institución Educativa Medellín - Antioquia	Docente	No	
Institución Educativa Manizales - Caldas	Rector	No responde	1
Institución Educativa de Popayán, Cauca	Docente	No responde	1

Parcialmente:

- Son logros parciales
- Faltan lineamientos
- Puesto que es un privilegio no otorgado a las instituciones. Es más fácil para aquellos de gran trayectoria
- Faltan políticas claras y recursos, así mismo, actitudes de cambio
- Entre escuelas se trabajan ciertos proyectos en conjunto

- Se queda solo en el papel, no se lleva a la práctica, con la filosofía que se generaron
- Todos los PEI no trabajan en forma asociada ni articulada
- Considero que la ley es generosa pero la desarticulación actuante la genera la acción política (politiquería)
- Se han creado y desarrollado proyectos para esto pero se han restringido por falta de recursos y de cobertura

No:

- Existen islas y cada isla se la defiende desde su desarticulación con el entorno municipal
- Las cosas siguen igual como estaban antes de la ley
- Hay mucha desinformación
- Cada uno en institución realiza su labor para cumplir normal, no para potenciar procesos

No responde (1)

No sabe (1)

**ANEXO 16: GACETAS DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA**