

# La construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia: problemas y perspectivas de la descentralización de la educación

Construction and management of municipal educational systems in Colombia: problems and perspectives of decentralizing education

Daniel Lozano Flórez\*

Universidad de la Salle

## Resumen

En Colombia, el proceso de descentralización permite el desarrollo de los sistemas educativos municipales, debido a que produce el traslado de competencias en materia de política social desde el nivel central del Estado hacia los niveles subnacionales de éste, la asignación de recursos para financiar la asunción de estas competencias y el ejercicio de la administración municipal de la educación. La viabilidad jurídica y técnica para poner en marcha los procesos conducentes a la organización de estos sistemas la otorga la Constitución Política de 1991 y las leyes 115 de 1994 ó General de Educación, 60 de 1993 y 715 de 2001, que reglamentan la distribución de competencias y la asignación de recursos entre entidades territoriales. La construcción de sistemas educativos en los municipios colombianos enfrenta los siguientes retos: ofrecer respuestas a las políticas educativas nacionales e internacionales, a las necesidades de los estudiantes de básica y media, y construir proyectos educativos territoriales que aporten resultados en campos diferentes al educativo. En este artículo se hace un análisis crítico de las políticas educativas internacionales adoptadas por el gobierno colombiano, que situado por fuera del mundo de la educación y de la pedagogía y orientado por una racionalidad técnica, toma decisiones que convierten la educación en un instrumento al servicio de las políticas de desarrollo e invisibiliza la pedagogía. La crítica se extiende a la concepción de descentralización educativa que aplica Colombia, la cual resulta ineficaz para alcanzar resultados en campos diferentes a los que privilegian los procesos y procedimientos técnico-administrativos que concretan el proceso de descentralización y, además, no logra impactos ni efectos sobre los procesos administrativos, pedagógicos y comunitarios que desarrollan las instituciones educativas, ni en la consolidación de proyectos pedagógicos.

**Palabras clave:** desarrollo, descentralización de la educación, políticas educativas, proceso educativo, institución educativa.

Recibido: abril de 2008. Aprobado: mayo de 2008.

\* dlozano@gmail.com. Profesor asistente, Maestría en Docencia.

## Abstract

In Colombia, the decentralizing process of education allows for the development of municipal educational systems by transferring competences on social policies from the central State level to the sub-national levels, the allocation of resources to finance the assumption of these competences and the exercise of the municipal administration of education. The judicial and technical viability to start the processes and organize these systems is given by the 1991 Political Constitution and Law 115 of 1994, also known as the General Law of Education, and Law 60 of 1993 and 715 of 2001, by which the distribution of competences and the allocation of resources to territorial entities are regulated. The construction of educational systems in the Colombian municipalities faces the following challenges: to offer answers to the national and international educational policies and to the needs of basic and middle school students, and to build territorial educational projects that supply results in different fields besides the educational ones. The article offers a critical analysis of the international educational policies adopted by the Colombian government, which is located outside the educational world and the pedagogy and oriented by a technical rationality, make decisions that transform education into a tool that is useful for the development policies and makes pedagogy invisible. The criticism is extended to the conception of decentralizing education applied in Colombia which can't reach objectives in different fields than those that prioritize the technical-administrative processes and procedures that concretize the decentralizing process, and, in addition, do not achieve impacts or effects on either the administrative, pedagogic and community processes that the educational institutions develop, nor on the consolidation of pedagogical projects.

**Keywords:** development, decentralization of education, educational policies, educational process, municipality, educational institution.

## Introducción

Ha transcurrido más de una década desde cuando la Unesco publicó el Informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, titulado *La educación encierra un tesoro*, en el que se identificó la falta de cohesión social como problema crítico de las sociedades contemporáneas, que contribuye a la crisis del vínculo social que agrava problemas como las desigualdades y disparidades sociales y territoriales, la pobreza y exclusión social, y las diversas manifestaciones de violencia que se presentan en nuestra cotidianidad social. Instituciones como la ONU, el BM, el FMI y la Cepal plantean la descentralización como estrategia para intervenir estos problemas sociales, debido a que facilita la participación social y la intervención del Estado, por eso recomiendan su aplicación en Latinoamérica para organizar, administrar y prestar servicios públicos y sociales, reestructurar el Estado, los procesos económicos territoriales e intervenir tensiones y conflictos sociales.

En Colombia, la descentralización administrativa y fiscal es la política pública que da viabilidad política, técnica y financiera a la construcción de sistemas municipales de educación y que orienta el desarrollo de la gestión que ejecutan las instituciones que conforman estos sistemas (municipio, instituciones educativas y organizaciones sociales vinculadas al

sector educativo local). La descentralización opera a través del traslado de competencias y de recursos desde el nivel central del Estado hacia los niveles subnacionales de éste (departamentos, distritos y municipios) y del desarrollo de funciones por parte de las instituciones de estos sistemas. Precisamente, con la asunción de competencias y el desarrollo de funciones por parte de estas instituciones se concreta, desde la educación, la intervención social en la jurisdicción municipal que formulan las políticas públicas nacionales, así como el desarrollo del proceso educativo<sup>1</sup>.

La legislación colombiana en materia de educación, para el caso de las prácticas formativas institucionalizadas, desarrolla un componente institucional del sistema educativo que convierte al municipio y a la institución educativa en componentes esenciales de este sistema, y amplía las relaciones sociales, interacciones e interdependencias entre los componentes del sistema educativo con el microentorno social al que están adscritos los componentes sistémicos y el macroentorno social y físico del que hace parte el sistema educativo, lo cual permite que se definan los campos en los que la educación debe producir resultados, sus prioridades, y que se formulen objetivos y metas que no son propios de la educación ni de la pedagogía pero que el sistema educativo debe lograr. Estas nuevas relaciones tienen origen en las competencias del municipio y de la institución educativa, las cuales están determinadas en las normas que rigen la educación en el país.

En este artículo se intenta demostrar que en la conformación de los sistemas educativos municipales, en la planificación y construcción de la oferta educativa municipal y en el desarrollo del proceso educativo por parte de cada institución, prima el desarrollo de procesos y procedimientos racionales derivados del enfoque burocrático, técnico e instrumental

- 
1. El concepto de proceso educativo, de acuerdo con el planteamiento de Vasco (1990), se refiere a las prácticas formativas (no-institucionalizadas) o educativas (institucionalizadas). Considera el autor que estas prácticas hacen parte de un proceso social mayor que desarrolla el sistema social en un momento histórico determinado, y que en él se involucran los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que desarrollan las dinámicas sociales y las relaciones de interdependencia entre subsistemas sociales, por lo cual es difícil delimitar o aislar lo educativo. Para la comprensión del proceso educativo se ha optado por estructurar modelos y sistemas educativos, a través de "(...) cortes más o menos arbitrarios que hacia el exterior los distinguen de otros procesos y sistemas, y hacia el interior los desglosan en componentes o elementos, relaciones o correspondencias, y actividades o transformaciones (Vasco, 1990, p. 110). Se debe tener en cuenta que además de los componentes del sistema, las relaciones, interacciones e interdependencias entre los componentes sistémicos son elementos esenciales para que éste funcione y logre las metas que se le fijen. En el caso del sistema educativo y del proceso educativo institucionalizado que el sistema desarrolla, desde la perspectiva planteada por Vasco (1990) se distinguen varias relaciones: maestro-alumnos(s); maestro-microentorno(s); alumno-microentorno(s); y las relaciones de maestro y alumnos con el macroentorno y los saberes que se han construido socialmente y que circulan por la sociedad.

que orienta las políticas de descentralización y educativas. Consideramos que la adopción de este enfoque para la orientación, organización y estructuración de la gestión de los sistemas municipales de educación es ineficaz para lograr resultados en los campos que señalan las políticas educativas nacionales y para implantar en las instituciones educativas municipales procesos administrativos, comunitarios y pedagógicos que fortalezcan el desarrollo del proceso educativo que éstas desarrollan.

### Un poco de historia sobre el pensamiento educativo colombiano

En Colombia, la segunda mitad del siglo xx fue una época en la que se produjeron cambios significativos en las concepciones de educación. Desde la década del cincuenta y hasta el final de los años setenta, la educación figuró entre las principales estrategias del Estado y la sociedad para alcanzar un mayor nivel de desarrollo en el país, modernizar el sistema productivo nacional, incrementar la productividad del trabajo y mejorar la equidad social. Al respecto, Martínez (2003) señala que en estos años se presentó un crecimiento acelerado de los sistemas educativos y se desarrolló la etapa expansiva de la escuela<sup>2</sup>. Hacia finales de la década del setenta esta primera etapa se agotó y durante los años ochenta se presentó un período de transición hacia una segunda etapa del desarrollo educativo nacional, que se inició en la década del noventa y que se extiende hasta nuestros días, en la cual la educación perdió la centralidad que tenía y se presentaron cambios sustanciales en su concepción y en la definición de los impactos y efectos que debía producir en la sociedad.

Esta segunda etapa se caracteriza por el paso de la Escuela Expansiva a la Escuela Competitiva<sup>3</sup>, que concibe la educación y la escuela como instrumentos al servicio de la competitividad, idea central que orienta el desarrollo de la acción económica durante estos años. La implantación de la Escuela Competitiva en el sistema educativo nacional institucionalizó

2. “*La Escuela Expansiva*, se refiere al ciclo cuantitativo de la escuela, que se genera por efecto del proceso de desbloqueo de la escolarización, el cual tiene como propósito explícito la consolidación de los sistemas de educación de masas en aquellos países de la región donde por varias circunstancias su universalización se vio frenada. Este ciclo está dominado por el paradigma del desarrollo económico, que dominó a la región entre 1950 y finales de los años setenta” (Martínez, 2003, pp. 32-33).
3. “*La Escuela Competitiva* trata del sistema educativo impulsado por lo que anteriormente denominamos proceso de reconversión educativa, que supone la integración de la educación, la escuela y el maestro a la lógica planteada por la globalización de la sociedad, con lo cual se intenta la refundación de los sistemas educativos. Este momento designa el ciclo cualitativo, en el que el eje del discurso sobre la educación está centrado en la calidad de los sistemas educativos. En esta nueva dinámica el conocimiento se sitúa como factor fundamental de la transformación social, y su uso debe generar un nuevo papel y una nueva función para la educación” (Martínez, 2003, p. 33).

unas prácticas educativas cuyo propósito fue el desarrollo de aprendizajes mínimos y efectivos, que permitieran a las personas sobrevivir y continuar aprendiendo, y produjo una reconversión de los sistemas educativos y de la escuela.

Los cambios en la concepción de educación que introdujeron las políticas educativas formuladas en la segunda etapa tienen origen en el reconocimiento de la existencia de problemas sociales y económicos que el modelo de desarrollo basado en el crecimiento no ha resuelto, entre los cuales se destacan la persistencia de desigualdades sociales, de disparidades territoriales, de diversas manifestaciones de violencia, de pobreza, de exclusiones sociales, del deterioro progresivo de la oferta ambiental, así como en la existencia de problemas que afectan, particularmente, a los Estados y sociedades latinoamericanos, como la crisis fiscal del Estado, la reducción de la tasa media de ganancia del capital, la crisis del patrón de acumulación, la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas y el incremento de las tensiones y conflictos sociales. Estos hechos influyeron en la construcción de la nueva concepción de educación, la cual vincula el sector educativo a las estrategias para intervenir estos problemas y al sistema de logro de resultados en la intervención y resolución de estos.

Esta perspectiva de cambio en la educación condujo, como lo señala Tedesco (1984), a que de un optimismo pedagógico que concebía la educación y el maestro como fuentes del progreso, se pasara a un pesimismo y desilusión que llegó, incluso, a proponer la eliminación del aparato escolar como alternativa para introducir las innovaciones y los cambios que se consideraron necesarios<sup>4</sup>. En los Estados latinoamericanos se hizo el proceso de introducción de la nueva concepción de educación y los cambios en el sistema educativo que éste requería, en el contexto de los procesos de reforma del Estado y de reestructuración de los procesos económicos territoriales que se hicieron en los años noventa del siglo xx, como parte de las estrategias adoptadas para lograr el incremento de la productividad del trabajo, la recuperación de la competitividad de los agentes de la economía y el ajuste fiscal en las finanzas públicas.

Antes de seguir adelante conviene señalar que en los primeros años de la década del noventa también se iniciaron los procesos que a la postre se convirtieron en los ejes estratégicos de la actual tendencia hegemónica de desarrollo, entre los cuales se destacan la internacionalización de la economía, la globalización, el desmonte de las responsabilidades sociales del Estado y de las funciones de intervención que éste ejercía. Este último aspecto muy pronto se convirtió en marco de referencia para la formulación de las políticas educativas nacionales e internacionales. Esta perspectiva, favorable a la construcción de un tipo de sociedad moderna caracterizada, como señala Parsons (1976), por el universalismo-logro requería de una

4. Tedesco J. C. (1984). Elementos para el diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina. En *Sistema Educativo en América Latina* (p. 11). Editorial Kapelusz. Citado en Martínez (2003, p. 24).

educación con fines diferentes a los que planteó la Escuela Expansiva, debido a que la sociedad a construir y el tipo de conocimiento y de hombre que se requerían, eran otros. Por eso, según Martínez (2003), se inició:

...lo que se ha llamado como la reconversión de los sistemas educativos, que supone la reordenación y el replanteamiento del conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionales que regulan y configuran la educación... Por ello se empieza a generar un desplazamiento sustantivo respecto de los fundamentos, razones y esferas sobre los que se pensó la educación hasta hoy, desplazamiento mediante el cual se inicia un giro que intentará colocar a la educación, y sobre todo a los aprendizajes, como razón de mercado y no tanto como razón de Estado (Martínez, 2003, p. 32).

Deseo subrayar que la puesta en marcha de la reforma del Estado, la reestructuración de los procesos económicos, la reforma educativa, y la reconversión de los sistemas educativos y de la escuela, requería la adopción de alternativas que redefinieran la estructura del Estado colombiano, su funcionamiento, las relaciones entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno y las relaciones de estas instituciones con los colombianos y sus organizaciones sociales. En este contexto es que la descentralización administrativa, política y fiscal emerge como alternativa para adelantar estos cambios.

### La descentralización administrativa en Colombia

La Constitución Política (CP) de 1991 institucionalizó la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales y la participación de la población como principios para la organización y funcionamiento del Estado. La puesta en marcha de esta política pública requirió la reglamentación de estos principios constitucionales y la reestructuración de las instituciones del Estado, con el fin de adaptarlas para que atendieran con eficacia el desarrollo del modelo de gestión que derivó del nuevo orden jurídico, administrativo e institucional. Por esta razón en los años siguientes a la promulgación de la CP se expedieron diversos estatutos jurídicos que reglamentaron la distribución de competencias y de recursos entre entidades territoriales y la asunción de las competencias por cada sector descentralizado<sup>5</sup>, entre los cuales se encuentra el de educación en los niveles educativos de preescolar, básica y media.

Efectivamente, este fue el contexto en el que la descentralización administrativa se convirtió en la política pública por la cual optaron los

5. Entre estos estatutos jurídicos se destacan las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, normas que reglamentaron la distribución de competencias y de recursos entre entidades territoriales; la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que creó el Sistema Nacional de Planeación; y las leyes 30 de 1993 que organiza el servicio público de la Educación Superior, y 115 de 1994 o General de Educación.

gobiernos nacionales para adelantar la reforma del Estado; apoyar el ajuste productivo que requería el capital en el contexto creado por la globalización; estructurar nuevas formas para el ejercicio del gobierno y el desarrollo de la gestión pública, referidas especialmente a la organización, planificación y administración de la prestación de los servicios públicos; y organizar un sistema de gestión que respondiera, de un lado, a las exigencias de los modelos adoptados en Colombia, especialmente en materia de eficacia y de eficiencia en la asignación, administración y ejecución de los recursos públicos y, de otro, al desarrollo de principios constitucionales referidos a la autonomía de las entidades territoriales y de sus instituciones, al ejercicio de la democracia y a la participación de la población, entre otros.

Deseo, en este contexto, subrayar que la descentralización que se aplicó en los procesos de reforma de los Estados latinoamericanos, se fundamentó en la distribución de competencias<sup>6</sup> entre entidades territoriales para la ejecución de las políticas sociales a cargo del Estado y en la transferencia de recursos desde el nivel central de gobierno hacia los niveles de gobierno subnacionales (departamentos, distritos y municipios), con el fin de construir ofertas para la prestación de servicios públicos. Así, el marco institucional que creó la descentralización administrativa planteó nuevos desafíos para la puesta en marcha y consolidación del desarrollo local y regional, y convirtió al municipio en un lugar estratégico para la intervención. El desarrollo de la política de descentralización en América Latina, según lo señala Restrepo, tuvo rasgos y fines comunes, entre los cuales destacan los siguientes:

- 1) La modernización de los criterios de la intervención del Estado en la economía; 2) La descentralización funcional hacia las localidades de los servicios públicos, de la infraestructura local y de las políticas ligadas a la reproducción del trabajo; 3) El reforzamiento de la democracia representativa a nivel municipal; 4) La generación de espacios de participación ciudadana (pobladores, usuarios, gremios) en la gestión de las instituciones y empresas locales y 5) El ajuste estructural de la economía y los recursos nacionales a la incorporación de las pautas de producción y consumo dominante en el mercado mundial según el criterio de las ventajas comparativas (Restrepo, s.f., p. 20).

Así, pues, con la descentralización se pretendió que la sociedad y los niveles subnacionales de gobierno tuvieran nuevas funciones y

---

6. “La distribución de competencias entre niveles de gobierno es considerada una de las más importantes y complejas en los temas de políticas públicas. Una tendencia general alrededor del mundo en los últimos años ha estado dirigida hacia la descentralización. La principal causa de esta tendencia es que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de la población y de esta manera, tienen mejor acceso a la información que les permite escoger políticas acordes con sus necesidades” (DNP 2002a, pp. 17-18).

responsabilidades en la organización y prestación de los servicios públicos, razón por la que se trasladó a las regiones la función de promoción del desarrollo, debido a que en este escenario era donde tenían origen los procesos económico y político. Se buscó que el gobierno y la sociedad cumplieran de manera efectiva las responsabilidades que tienen y que los ciudadanos vigilaran directamente las acciones de las autoridades a través del ejercicio de la veeduría, el cual era más viable si el manejo de los recursos y la toma de decisiones la hacían las autoridades regionales y no el gobierno central, como ocurría antes.

Bajo esta perspectiva, con la adopción de esta política el escenario municipal dejó de ser el nivel de gobierno más subordinado, con menor autonomía y capacidad de intervención, para convertirse en un lugar estratégico donde se dirimen los conflictos sociales, se garantiza la reproducción de la formación social dominante, se inicia el proceso de construcción de alternativas reales de poder y se generan las condiciones para la reproducción de la población. En relación con estas ideas el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que la descentralización administrativa y fiscal contribuye a que las instituciones que integran los niveles de gobierno subnacionales incrementen la eficiencia de la organización estatal y que además:

...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 a desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones... trae consigo los siguientes objetivos: mejorar el desarrollo económico, reducir la pobreza, propender por la estabilidad macroeconómica, mejorar la seguridad social, aumentar la capacidad institucional, contrarrestar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad e incrementar la inversión en infraestructura para la provisión de los servicios sociales (DNP, 2002a, p. 17, 19).

Efectivamente, para contribuir a alcanzar estos propósitos, la descentralización, las políticas y estrategias que rigen la gestión pública han incorporado criterios técnicos para la orientación y desarrollo de la gestión de lo público que deben realizar los alcaldes municipales en cada una de las competencias que atiende el municipio. Estos criterios otorgan una centralidad a la adaptación de políticas públicas formuladas por el gobierno nacional, a la planificación territorial, al seguimiento y evaluación de resultados, y al desarrollo de procesos y procedimientos administrativos reglados. En consecuencia, la adopción de estos criterios determina el sentido y los fines que tendrá la gestión que desarrolle el alcalde municipal durante su período de gobierno y convierte el ejercicio del gobierno municipal en una acción racional, de características técnicas

e instrumentales. Es por eso que en este proceso de gestión la planificación tiene una centralidad particular, debido a que es el proceso técnico que permite determinar los objetivos y metas de desarrollo, generar condiciones para la puesta en marcha de los procesos de construcción social del territorio y orientar la gestión pública municipal hacia la producción de resultados<sup>7</sup> que contribuyan al logro de objetivos y metas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En conclusión, la puesta en marcha de la descentralización busca la intervención de los factores de tensión y de conflicto social heredados de los anteriores modelos de desarrollo y del centralismo que prevaleció, la relocalización de los conflictos sociales, el logro de mayor eficiencia y responsabilidad social en la prestación de los servicios públicos por parte del Estado y el fortalecimiento de la democracia, mediante la elección popular de las autoridades locales, la ampliación de las instancias de representación política y la cualificación de la participación de la población<sup>8</sup> en la toma de decisiones y en el ejercicio del control a las autoridades políticas y administrativas del municipio. En este sentido, la participación emergió como una estrategia fundamental para el manejo de conflictos sociales, la recuperación de la legitimidad que había perdido el Estado en los años anteriores y para la consolidación de la democracia. De esta forma, los fines estratégicos de la descentralización administrativa están relacionados con la generación de condiciones que permitan una mejor

7. “La Constitución de 1991 creó un sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de la gestión pública y determinó que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión en los departamentos y municipios. En el caso de los gobiernos locales, la Constitución dispuso que las autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de las participaciones municipales” (DNP, 2002a, p. 13).
8. Para el desarrollo de la participación el PNUD señala que se debe promover el desarrollo de una gama de actividades que comprenden lo siguiente: “La capacitación para la gestión local; la generación de una nueva institucionalidad participativa (consejos, foros, agencias u organizaciones similares de carácter multisectorial, plural y democrático); un diagnóstico y una planificación participativas; la construcción negociada de una demanda pública local (en general materializada en forma de una agenda local de prioridades de desarrollo); la articulación de la oferta estatal y no estatal de programas y acciones con la demanda pública local; la celebración de un pacto de desarrollo en las localidades (o similar, teniendo por base la agenda local pactada); el fortalecimiento de la sociedad civil (por medio del estímulo a la acción ciudadana, del apoyo a la construcción de organizaciones sin fines lucrativos, sobre todo de carácter público, de la celebración de reuniones o encuentros entre los poderes constituidos y tales organizaciones, y la promoción del voluntariado); el fomento de la creatividad y de la capacidad de emprender proyectos de vida (por medio de la capacitación, el crédito y el aval para impulsar y apoyar la generación y el desarrollo de nuevos negocios sostenibles de fines lucrativos); y la instalación de sistemas de monitoreo, evaluación y control social de la gestión pública. Es este último aspecto al que le otorgamos gran importancia” (Valdés, R., PNUD, en DNP [2002b, p. 115]).

prestación de los servicios públicos y el ejercicio de la democracia por parte de las personas asentadas en un territorio específico. Al respecto el DNP señala que el “... nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad. La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para el logro de estos objetivos” (DNP, 2002a, p. 5).

### **La descentralización del sector educativo**

Se considera que la reforma del Estado por la vía de la descentralización administrativa permite un mayor acercamiento de la población a las instituciones públicas y la generación de condiciones para que haya más eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Al respecto se ha señalado que “... la cercanía de los gobiernos locales a la población beneficiaria crea un ambiente favorable para que se tomen decisiones en función de demandas y necesidades reales y para que los responsables rindan cuentas a sus inmediatos usuarios. También se han señalado razones de eficiencia (mejor asignación y optimización de los recursos disponibles) y de eficacia, entendida esta última como la oportunidad y calidad en los servicios” (Peña, s.f., p. 1). Adicionalmente, con la adopción de la descentralización se introdujeron cambios significativos en las relaciones entre entidades territoriales; en los criterios para asignar los recursos con los que se estructura la oferta de servicios públicos y se hace la provisión del respectivo servicio a los usuarios, y a la organización del sistema de gestión pública.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que un referente conceptual y metodológico para el estudio de los procesos de descentralización lo constituye “... el grado de autonomía que entregan a los niveles subnacionales, territoriales e institucionales al traspasar responsabilidad, y en el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones” (Di Gropello, 1999, p. 158). La forma como se concretan los tópicos de la autonomía y de la participación de la comunidad en cada país, se identifica en las normas sobre distribución de competencias (Ley 715 de 2001 en Colombia), en la forma de ejecutar el proceso de descentralización y en el marco que regula las relaciones entre el nivel central del Estado, los departamentos, municipios y las instituciones educativas.

En Colombia, la salud y la educación son los sectores sociales que presentan mayor desarrollo en la aplicación de la descentralización. En la actualidad se ha producido, por parte del nivel central del gobierno, el traspaso a las entidades territoriales subnacionales de las competencias para prestar estos servicios y se les ha entregado la administración autónoma de los recursos financieros, institucionales, humanos y logísticos que tienen asignados. En consecuencia, hoy las autoridades administrativas territoriales planifican, estructuran la oferta y prestan estos servicios públicos de acuerdo con las orientaciones que formula el gobierno nacional en las

políticas públicas sectoriales. Para el caso de la educación, estas orientaciones se refieren al incremento de la cobertura, al mejoramiento de la calidad, al incremento de la eficiencia, al logro de la equidad y a la construcción de una oferta educativa municipal que tenga pertinencia social.

Otra dimensión de los cambios que ha producido la implantación de la descentralización de la educación en Colombia se relaciona con la reducción del tamaño y el poder de la organización burocrática del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y de otras instituciones del nivel nacional que tenían competencias y desarrollaban funciones relacionadas con la prestación del servicio educativo en los municipios colombianos. Estos cambios se evidencian en el hecho que las instituciones del gobierno nacional no continuaron con el desarrollo de funciones relacionadas con la prestación del servicio educativo, la toma de decisiones para la atención de las demandas en educación formuladas por la comunidad educativa local y regional, así como de aquellas vinculadas al control de los procesos y procedimientos administrativos de las instituciones educativas y a la fijación de orientaciones para los procesos educativos impartidos en ellas, las cuales tradicionalmente habían ejecutado.

Sin duda, estos cambios tuvieron origen en el nuevo orden jurídico e institucional implantado en Colombia con la promulgación de la CP del 91 y la expedición de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, que reglamentaron la distribución de competencias para la ejecución de las políticas sociales a cargo del Estado y la asignación de recursos para la atención de éstas, y de la Ley 115 de 1994 o General de Educación, que desarrolló los principios constitucionales relacionados con la adopción de la descentralización para el caso del sector educativo que nos ocupa. Estas normas crearon un nuevo escenario en el cual al gobierno nacional le corresponde la formulación de políticas educativas y de acciones orientadas al logro de mayor equidad, más eficiencia en la asignación y uso de los recursos destinados a la educación, el ejercicio de la regulación, el establecimiento de incentivos, la asistencia técnica y la evaluación, y a los municipios descentralizados la ejecución de la política educativa y el logro de los resultados esperados.

A esto se añade que entre las competencias que asigna la Ley 715 al nivel central del Estado figura el ejercicio del control a la gestión y ejecución del proceso educativo que ejecutan los departamentos, distritos, municipios e instituciones educativas. El desarrollo de esta competencia se hace a través de las funciones de inspección y vigilancia y de la evaluación del desempeño; el desarrollo de estas funciones permite que se ejerza un control burocrático desde el nivel central del Estado hacia las entidades territoriales e instituciones educativas, el cual inicia en el MEN, continúa en las Secretarías de educación y llega a la institución educativa. Su ejercicio limita la autonomía institucional y condiciona el desarrollo del proceso educativo, debido a que las entidades territoriales certificadas y las instituciones educativas están obligadas a adoptar las políticas nacionales y a aportar resultados en los campos que éstas señalan, de acuerdo con los parámetros que fijan las instituciones del Estado central.

Efectivamente, cuando un Estado ha descentralizado la educación, la organización del proceso educativo se hace con base, además de la distribución de competencias y la asignación de recursos, en la identificación de áreas prioritarias para la intervención y la definición de unas funciones que deben ejecutar las instituciones que tienen responsabilidades en el desarrollo de la acción educativa. Con esto se busca que, a nivel nacional, el sistema educativo opere y logre los objetivos y metas formulados en las políticas educativas nacionales y, a nivel territorial, la estructuración de una oferta educativa que aporte resultados en los campos que priorizan las políticas nacionales y que se haga la provisión del servicio educativo, para lo cual, como señala Di Gropello, la gestión pública que desarrollan las instituciones de este sector en los escenarios territoriales debe atender las siguientes funciones:

... i) la función de conducción, regulación y supervisión del sector; ii) la función de financiamiento; iii) la función de administración directa del servicio, que involucra tanto la gestión corriente, con énfasis en la política laboral, como la gestión de la inversión, y iv) la función denominada de programación, que se refiere al conjunto de las decisiones de contenido tomadas en el campo educativo, en especial las que se refieren a las metas educacionales y los aspectos pedagógico-curriculares de la enseñanza (establecimiento de la jornada y calendario escolares, de las metas específicas de cobertura y calidad, del currículo de estudio, etc.) (Di Gropello, 1999, p. 158).

La forma como se distribuyen estas funciones entre las entidades territoriales e instituciones educativas lo determina el modelo de descentralización que adopta cada país. Para el caso colombiano Di Gropello señala que la implantación del modelo adoptado se hizo mediante:

Reformas de tipo principal/agente entre un principal (nivel central) y dos agentes (niveles intermedios y locales que funcionan de manera complementaria) y con poca participación, como los procesos de descentralización de Bolivia y Colombia. Estas reformas se caracterizan en primer lugar por un cofinanciamiento que involucra dos niveles, además del nivel proveedor (el municipio), con una proporción similar de recursos descentralizados (aproximadamente el 90%) sujetos a directrices de utilización bastante restrictivas... En segundo lugar, por un monto reducido de financiamiento con recursos locales (aproximadamente 5% en Bolivia y 10% en Colombia). En tercer lugar, por la gestión de la política laboral y de lo pedagógico-curricular compartida entre el nivel proveedor y al menos otros dos mismos niveles (caso de Colombia) o que depende de dos mismos niveles que no incluyen el nivel de proveedor (caso de Bolivia). En estas formas de descentralización, la responsabilidad de la provisión está diluída entre tres niveles y puede dar lugar a problemas de responsabilidad, de coordinación entre niveles y de supervisión financiera (Di Gropello, 1999, p. 163).

Así, pues, un resultado que arroja la aplicación del modelo de descentralización educativa que adoptó Colombia es la construcción de organizaciones institucionales para el ejercicio de la administración municipal de la educación<sup>9</sup> en los niveles de preescolar, básica y media. Y, precisamente, para la construcción de estas organizaciones, cada municipio diseña y ejecuta un proceso administrativo que busca desarrollar la capacidad institucional de éste, con el fin de que planifique la oferta educativa municipal, preste el servicio educativo en forma continua y logre resultados en los siguientes campos: aumento de cobertura, eficiencia, desarrollo de la infraestructura, mejoramiento de la calidad, esfuerzo fiscal en el sector, mejoramiento de la gestión y promoción de la participación de la población (DNP, 2002a, pp. 56-57). En relación con el logro de esta capacidad institucional conviene subrayar que, de un lado, ésta es el resultado de un proceso técnico e instrumental, reglado, burocrático, que debe adelantar el municipio de acuerdo con las orientaciones formuladas por la Ley 715 de 2001 y el MEN para el caso de los municipios que tienen más de 100.000 habitantes, y el Decreto 2700 de 2004 para los municipios que tienen menos de 100.000 habitantes y, de otro, que dicha capacidad debe ser reconocida por instituciones de niveles de gobierno jerárquicamente superiores. Para el caso del primer grupo de municipios este reconocimiento lo hace el MEN y para el segundo este reconocimiento le compete hacerlo a la respectiva Secretaría de educación departamental. Dicho reconocimiento se hace a través de la expedición de un acto administrativo en el cual se certifica que el municipio ha cumplido con los requisitos exigidos para asumir las competencias en educación, que tiene la capacidad institucional y técnica suficiente para ejercer la administración municipal de la educación y para prestar el servicio educativo de acuerdo con las políticas educativas nacionales.

## La construcción del Sistema Municipal de Educación

### La certificación y el proceso de preparación de requisitos

La certificación es una decisión administrativa que toma el funcionario de la entidad territorial jerárquicamente superior a aquella que solicita la certificación. Esta decisión se formaliza a través de un acto administrativo mediante el cual se reconoce que la entidad territorial en proceso

9. La Administración Municipal de la Educación fue definida en el artículo 6.2.3 de la Ley 715 de 2001 que modificó el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, en los siguientes términos: "(...) Administrar la educación en los municipios 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 presente Ley, el Estatuto Docente (...)".

de certificación ha organizado y dispuesto los recursos institucionales y técnicos para asumir las competencias en educación y que, en consecuencia, tiene la capacidad para iniciar la administración autónoma de los recursos del sector educativo, prestar el servicio de educación de forma continua en los niveles de preescolar, básica y media, y para garantizarle a la sociedad local una oferta educativa estructurada y organizada de acuerdo con los principios y orientaciones que fijan las políticas educativas formuladas por el gobierno nacional.

La historia normativa del país en materia de certificación se inició con la expedición de la Ley 60 de 1993 y del Decreto 2886 de 1994, que estableció los requisitos<sup>10</sup> que debían preparar las entidades territoriales para ser certificadas. Con la aplicación de estas normas se desarrolló una primera fase de implantación de la descentralización en el país, que comprendió la asunción de competencias en educación y salud por parte de los departamentos, distritos y de las principales ciudades capitales de departamento. Posteriormente, la promulgación de la Ley 715 de 2001 dio continuidad a esta historia e inició la ejecución de una segunda fase de la descentralización en Colombia; esta norma señaló que antes de finalizar el año 2002 los municipios con población superior a cien mil habitantes serían certificados<sup>11</sup> en educación por parte del Ministerio de Educación Nacional. Finalmente, la expedición del Decreto 2700<sup>12</sup> en el

10. Los requisitos que debían cumplir los departamentos y distritos para ser certificados eran los siguientes: plan de descentralización, metodología para la elaboración del plan sectorial anual de desarrollo educativo, plan sectorial anual de desarrollo educativo, sistema básico de información del servicio educativo, organización de la dependencia administrativa que asume la dirección del servicio educativo, incorporación de los establecimientos educativos y de los centros auxiliares de servicios docente (CASD), estructura y administración de la planta de personal y las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal de educación en cada departamento o distrito. Adicionalmente, esta norma estableció un procedimiento para la certificación, por parte del departamento, de los municipios con población superior a cien mil habitantes.
11. La ley 715 de 2001 estableció que los municipios con población superior a los cien mil habitantes para ser certificados en educación debían acreditar los siguientes requisitos: una estructura orgánica y administrativa; la organización de las plantas de personal, en una estructura integrada por cargos de docentes, directivos docentes y administrativos por establecimiento educativo; la organización de un sistema de información; acta de entrega de los bienes muebles e inmuebles a la entidad territorial por parte del departamento, en la cual se debía relacionar el estado actual de esos bienes y presentar un cronograma de actividades para continuar el proceso de saneamiento y de legalización de los bienes; y la relación de las instituciones educativas conformadas en el municipio.
12. Según esta norma, los requisitos que este tipo de municipios debe acreditar para ser certificados son los siguientes: plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales, establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa, planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales y capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo (Decreto 2700 de 2004, artículo 2).

2004 completó la normatividad que regula la aplicación de la descentralización educativa en Colombia e inició el desarrollo de una tercera fase de la descentralización, en especial del sector educativo. Esta norma señala los procedimientos que deben desarrollar los municipios con población inferior a cien mil habitantes y los requisitos que deben acreditar para ser certificados en educación.

Insisto en este punto que la puesta en marcha del proceso de descentralización de la educación en los municipios colombianos inicia con una etapa que comprende la preparación y acreditación de unos requisitos, lo cual es una condición para obtener la certificación. En este sentido, debemos tener en cuenta que la gestión del municipio cuando inicia el proceso de descentralización se concentra en la preparación de los requisitos que exigen las normas mencionadas y una vez obtienen la certificación, el gobierno municipal y las instituciones que integran el sistema municipal de educación se orientan, prioritariamente, al ejercicio de la administración municipal de la educación y a la prestación del servicio educativo.

A continuación analizaremos los requisitos que debe preparar cada entidad territorial en proceso de certificación. Estos requisitos comprenden lo siguiente:

#### *Reorganización del sector educativo municipal*

Esta acción se adelantó en todos los municipios colombianos de acuerdo con las orientaciones formuladas por el DNP y el MEN, las cuales señalan que estas entidades territoriales deben formular un plan de reorganización que comprende las siguientes acciones: fusión de establecimientos<sup>13</sup>, fusión de grupos, articulación de niveles de enseñanza, unificación de administraciones e instituciones educativas, supresión de establecimientos educativos, conversión de cargos de directivos a docentes, terminación de comisiones, adecuación y adopción de horarios y calendarios académicos, revisión y ajuste de la asignación académica por docente, fortalecimiento del grado obligatorio de preescolar, fomento de internados y adopción de programas alternativos de extensión y de cobertura (DNP-MEN, 2001). En la reorganización educativa es prioritaria la integración de instituciones educativas municipales y la adopción de plantas de personal<sup>14</sup> de docentes, directivos docentes y de

13. La fusión de establecimientos se convirtió en la principal alternativa para la reorganización educativa y la racionalización de los recursos educativos; esta fusión consiste en "...unificar establecimientos educativos del mismo o diferente nivel para fortalecer o conformar un establecimiento con unidad administrativa y de recursos, orientado por un solo proyecto educativo institucional (PEI)" (DNP-MEN, 2001, p. 13).
14. Al respecto, las orientaciones impartidas por el gobierno nacional señalan que "La adopción de plantas consiste en decidir con qué personal se prestará el servicio educativo en cada institución, acorde con la planta de cargos debidamente aprobada, y de conformidad con el Plan de Reorganización. Se busca que cada institución educativa cuente con la planta de personal estrictamente necesaria para prestar adecuadamente el servicio educativo que le corresponde" (DNP-

administrativos para cada institución, de acuerdo con los mandatos que contienen la Ley 715 de 2001 y los decretos 1850<sup>15</sup> y 3020<sup>16</sup> de 2002.

Esta reorganización, desde la perspectiva de las políticas educativas, tiene entre sus propósitos la generación de desarrollo institucional en las instituciones educativas, la modernización de la administración de éstas y la racionalización en la asignación y uso de los recursos destinados a estructurar la oferta educativa en cada municipio.

Para adelantar la reorganización del sector educativo municipal y avanzar en la preparación de los requisitos, las políticas educativas han formulado un conjunto de estrategias que comprenden lo siguiente: la intensificación de la jornada escolar<sup>17</sup> de los docentes y de los directivos docentes, el desarrollo de actividades curriculares complementarias<sup>18</sup>, cambios en la

MEN, 2001, p. 17).

15. Esta norma reglamenta lo relacionado con el desarrollo de la jornada laboral y académica, para lo cual establece que, de un lado, la jornada escolar por año lectivo se cumple durante cuarenta (40) semanas, con las siguientes intensidades horarias mínimas semanales y anuales, respectivamente: básica primaria 25 y 1.000 y básica secundaria y media 30 y 1.200 y, de otro, la jornada laboral de los docentes, que pasa de cinco a ocho horas diarias como mínimo, de las cuales seis se deben laborar en el establecimiento y dos por fuera o dentro de la institución para atender actividades curriculares complementarias.
16. El Decreto desarrolla el mandato de la Ley 715 de 2001 que estableció que “Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas...”. Al respecto, este Decreto establece que la institución educativa tendrá una administración y que sólo podrá tener un rector; para los centros educativos rurales que cuenten como mínimo con 150 estudiantes se designará un director, sin asignación académica. Para determinar el número de coordinadores de cada institución se tiene en cuenta el número de estudiantes de la institución respectiva. Igualmente, señala que se debe tener como referencia un número promedio de alumnos por docente, que debe ser como mínimo de 32 en la zona urbana y de 22 en la zona rural, y determina que en la educación preescolar y en la básica primaria debe haber un docente por grupo, en la básica secundaria y media académica 1,36 docentes por grupo y en la educación media técnica 1,7 docentes por grupo.
17. La Jornada Escolar se define en los siguientes términos: “(...) Es el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo a sus estudiantes en la prestación directa del servicio público educativo, de conformidad con las normas vigentes sobre calendario académico y con el plan de estudios” (Decreto 1850/2002, artículo 1).
18. El artículo 9 del Decreto 1850/2002 establece como Actividades Curriculares Complementarias las siguientes: “(...) la administración del proceso educativo; la preparación de su tarea académica; la evaluación; la calificación; planeación, disciplina y formación de los alumnos; las reuniones de profesores generales o por área; la dirección de grupo y servicio de orientación estudiantil; la atención de la comunidad, en especial de los padres de familia; las actividades formativas, culturales y deportivas contempladas en el proyecto educativo institucional; la realización de otras actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa e indirectamente en la educación; actividades de investigación y actualización pedagógica relacionadas con el proyecto educativo

asignación académica<sup>19</sup> de los docentes, y el ajuste de las plantas de personal de las instituciones educativas, que implica la reducción del número de docentes y de directivos docentes en cada institución educativa.

### *Estructura orgánica y administrativa*

Comprende la generación al interior de la administración municipal de una institución encargada de la administración de los recursos del sector. Los municipios optaron por la creación de la Secretaría de Educación Municipal (SEM), institución que planifica y dirige el servicio educativo y administra los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) asignados al municipio. La SEM hace parte de la estructura administrativa municipal, dispone de una organización burocrática y los aspectos principales sobre los cuales se centran sus acciones son: la administración de personal, función que se refiere a la realización de concursos, nombramientos, traslados, inscripción y ascensos en el escalafón y a la atención de todas las situaciones administrativas que se presenten; la administración de los recursos financieros; la asistencia técnica y administrativa; la inspección y vigilancia a las instituciones educativas; y el desarrollo de programas para lograr metas de cobertura, de calidad, de eficiencia y de equidad en el desarrollo de la oferta y en la prestación del servicio de educación; y el desarrollo de un sistema de información educativa que permita la recuperación y sistematización periódica de información sectorial a nivel municipal.

Las funciones de la SEM son de tipo administrativo y comprenden: la orientación, planeación, organización, ejecución, vigilancia y evaluación del servicio educativo, de acuerdo con los contenidos que presentan las políticas educativas nacionales. La ejecución de estas funciones por parte de la autoridad administrativa local estructura la denominada administración municipal de la educación, a través de la cual se ejerce la administración de los recursos educativos, la organización de una oferta educativa territorial, la continuidad en la prestación del servicio educativo y la consolidación de la descentralización a nivel municipal.

### *Sistema de Información Municipal*

La adopción y operación de sistemas de información municipal en educación es un requisito básico para el desarrollo del proceso descentralizador. Al respecto la Ley 715 de 2001 establece que "...los

---

institucional; y actividades de planeación y evaluación institucional".

19. La Asignación Académica la define el Decreto 1850/2002 en los siguientes términos: "(...) Es el tiempo que, distribuido en períodos de clase, dedica el docente a la atención directa de sus estudiantes en actividades pedagógicas correspondientes a las áreas obligatorias y fundamentales y a las asignaturas optativas, de conformidad con el plan de estudios". Los cambios en la asignación académica han implicado el incremento de la jornada laboral y la reducción del número de semanas de vacaciones de los docentes.

departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la nación”. De esta forma, la operación del sistema de información municipal es una función importante porque los datos que presente periódicamente el municipio fundamentan los criterios para la asignación de recursos. El sistema de información comprende: el registro de establecimientos, la información sobre matrícula y las plantas de personal que incluyen hojas de vida y nómina. Para la recolección, sistematización y presentación de esta información se utilizan los instrumentos dispuestos por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el sistema Gestione y el Plan de Sistema de Información (PSI).

### *La integración de instituciones educativas municipales*

Esta integración y la adopción de plantas de personal en las instituciones educativas son medidas que están orientadas por la idea de la eficiencia y hacen parte de una estrategia financiera, destinada a reducir costos de funcionamiento y a alcanzar resultados en los campos de cobertura, calidad y equidad, sin asignar nuevos recursos y tan sólo “racionalizando” los existentes. En relación con este requisitos señalamos que esta integración, desde el punto de vista pedagógico, es pertinente porque permite a los estudiantes desarrollar el ciclo de educación básica y media en la misma institución y porque, además, facilita la integración de planteles, de docentes, de estudiantes y de los niveles educativos que conforman la educación básica y media bajo un mismo Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el uso común de los recursos educativos. Adicionalmente, desde el punto de vista administrativo, la integración de instituciones facilita la conformación de instituciones educativas con mayor capacidad administrativa y de gestión, y con más reconocimiento en las instancias donde se toman decisiones. Desde la perspectiva comunitaria, la integración facilita la conformación y consolidación de organizaciones de padres de familia, estudiantes y profesores, las cuales son más representativas, tienen mayor participación de los miembros de la comunidad educativa y de los miembros de la sociedad local.

### **La organización y operación del Sistema Municipal de Educación**

La política pública de descentralización de la educación y las normas que la desarrollan han estructurado una organización institucional integrada por el municipio y las instituciones educativas, con competencias y funciones diferentes, pero con la misión de actuar de forma articulada con el fin de producir los resultados, impactos y efectos previstos en las políticas educativas, así como de aquellos que espera la sociedad local. A continuación analizaremos cómo, desde el punto de vista normativo, se ha establecido la organización y operación del sistema de educación municipal.

En primer lugar, tendremos en cuenta la Ley 115 de 1994 o General de Educación y las políticas educativas, las cuales indican que el municipio

debe estructurar una intervención educativa planificada<sup>20</sup>, dotada de sentido, eficaz, eficiente y efectiva, de tal forma que la educación sea uno de los sectores líderes del proceso socioeconómico territorial. El municipio, como lo indica esta norma, tiene la competencia para administrar la educación en su jurisdicción, por eso le asignan la responsabilidad de desarrollar funciones relacionadas con la organización, ejecución, vigilancia y evaluación del servicio educativo, y de otras que tienen que ver con la orientación de la educación en el municipio y la administración de docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos. Igualmente, le asignan responsabilidades relacionadas con la administración de los recursos educativos, con la orientación de la educación en su territorio y el logro de los resultados que la política educativa nacional considera prioritarios.

En segundo lugar, haremos referencia a la Ley 715 de 2001 que regula la distribución de competencias en educación<sup>21</sup>. Esta norma establece que las competencias de los distritos y municipios certificados comprenden: la dirección, planificación y prestación del servicio en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad; el mantenimiento de la cobertura y la propensión a la ampliación de ésta; la evaluación del desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes; el ejercicio de la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción; la prestación de asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas; la administración del sistema de Información Educativa Municipal; la promoción de la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones educativas y la distribución entre las instituciones educativas del municipio de los docentes y la planta de cargos.

En este mismo sentido, la Ley 715 señala que la principal competencia que tiene la institución educativa, se relaciona con la estructuración de una oferta educativa de calidad y con pertinencia social, para ello debe desarrollar las funciones de prestación del servicio, de evaluación y de mejoramiento, como lo señala la Ley 715. Precisamente la perspectiva de la calidad y la búsqueda del mejoramiento de ésta, es la que ha alimentado

- 
20. Comprende el Plan Educativo Municipal, los PEI, los planes de racionalización de los recursos del sector y los sistemas de información, seguimiento y evaluación.
  21. La Ley 715 de 2001 en materia de distribución de competencias conserva el sentido y orientación que tuvo la Ley 60 de 1993, norma que antes reguló la distribución de competencias y de recursos entre entidades territoriales. La Ley 715 establece la descentralización del Sistema General de Participaciones y su gestión autónoma por parte de las entidades territoriales descentralizadas o certificadas, e incluye, además, la administración de las plantas de docentes, directivos docentes y administrativos; esta norma señala que las entidades territoriales certificadas para nombrar personal nuevo en el sector educativo deberán demostrar que tienen los ingresos suficientes para el pago de los salarios presentes y futuros y los que ocasionen los fondos de pensiones. Para el caso de los municipios que no se han descentralizado, se les prohíbe el nombramiento de personal en el sector educativo.

algunas de las reformas educativas hechas en el marco de la descentralización. Al respecto Peña señala lo siguiente:

Consecuentemente con el reconocimiento del papel central que cumplen los centros educativos como últimos responsables de la calidad de la educación en sus distintas dimensiones, un buen número de países ha implementado medidas en las que es posible reconocer aspectos aislados de autonomía escolar, que se adoptan más con la lógica del mejoramiento de la calidad o de la rendición de cuentas que de la descentralización misma. Este grupo de reformas reflejan la convicción de que para mejorar la educación es necesario introducir cambios en el nivel escolar, liberando a sus actores de restricciones que limitan su capacidad para producir resultados y rendir cuentas sobre ellos. Sobresalen aquí medidas como la autonomía para formular un proyecto educativo escolar y manejar algunos recursos financieros (los casos de Minas Gerais y los PEI en Colombia o las escuelas de calidad en México), así como el estímulo a planes de mejoramiento (Chile y más recientemente Colombia), o la creación de consejos escolares. En ninguno de estos casos se han transferido competencias sobre la contratación de personal, aunque se ha comenzado ya a bajar la función de selección a este nivel (por ejemplo la selección de rectores por parte de los consejos escolares) (Peña, s.f., p. 5).

En el escenario que crea la descentralización de la educación, la institución educativa emerge como la unidad básica para el desarrollo de las prácticas educativas y del proceso educativo, y de éstas instituciones depende el mejoramiento de la calidad y el logro de la pertinencia social de la educación. Adicionalmente, municipio e institución educativa se convierten en unidades de la administración pública, integradas al sistema de gestión pública dispuesto por el Estado colombiano y deben atender procesos y procedimientos que permitan evaluar su desempeño y los resultados de su gestión, de acuerdo con los indicadores que el nivel central del Estado señale como prioritarios por su contribución al logro de objetivos y de metas del PND. Precisamente, en este escenario el sistema educativo municipal debe construir una acción educativa racional (técnica y planificada), que le permita al municipio desarrollar los procesos y procedimientos administrativos que la asunción de las competencias implica y lograr resultados en los campos que señalan las políticas educativas; y a las instituciones educativas, ejecutar el proceso educativo. Esta acción comprende la disposición de una oferta educativa de calidad y pertinente, el desarrollo de las prácticas formativas y no formativas, y la prestación del servicio de educación. La legislación colombiana, para el caso de las prácticas formativas institucionalizadas, desarrolla un componente institucional del sistema educativo que convierte al municipio y a la institución educativa<sup>22</sup> en sus componentes esenciales, y amplía el campo de relaciones,

22. “*Instituciones educativas*. Institución educativa es un conjunto de bienes y per-

interacciones e interdependencias entre los componentes sistémicos con el microentorno social al que éstos están adscritos y el macroentorno social y físico del que hace parte el sistema educativo.

Efectivamente, este es el contexto que a nivel territorial le da viabilidad técnica y política a la formulación de estrategias de desarrollo orientadas a la intervención tanto de problemas sociales entre los que se destacan la pobreza, las desigualdades, las disparidades territoriales, la violencia, entre otros, como al fortalecimiento de la competitividad del territorio. Esta intervención requiere de alianzas entre los sectores educativo y económico, y busca que la educación sea un sector líder en la orientación de la construcción social del territorio y en la formación del capital humano que requiere el proceso de desarrollo territorial.

Conviene advertir que el logro de resultados en los anteriores campos, por parte de las instituciones que integran el sistema educativo municipal y del proceso educativo local, requiere, además del logro de los resultados que la política educativa considera prioritarios, que se desarrollen intervenciones y se logren otros resultados, principalmente en las siguientes dimensiones:

- *Pedagógica*, relacionada con la identificación, reflexión y cambio en las prácticas pedagógicas cotidianas que desarrollan los docentes, al uso de recursos de aprendizaje, al desarrollo de la evaluación académica, al uso de didácticas y de tecnologías aplicadas a la educación que contribuyan a la construcción de nuevos ambientes de aprendizaje, y al desarrollo de la investigación en la escuela. Consideramos que la pedagogía debe prevalecer en la orientación y desarrollo de las prácticas formativas institucionalizadas y aún de las no formativas que ejecutan las instituciones educativas.
- *Comunitaria*, referida a las relaciones y vínculos que la institución educativa tiene con la comunidad local y a la forma como ésta participa de las acciones que integran el proceso educativo que ejecuta cada institución educativa, a las alianzas que éstas establecen con el sector productivo local o regional, con el fin de contribuir al desarrollo de proyectos, iniciativas e intereses

---

sonas promovida por las autoridades públicas o particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes. Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados. Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional. Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales” (Ley 715, artículo 9).

que comparten los sectores educativo y productivo, lo cual le da pertinencia social a la educación.

- *Administrativa*, vinculada al desarrollo de los procesos y procedimientos de gestión y administración que realizan los directivos docentes, el personal administrativo y el gobierno escolar, de los cuales depende la calidad y eficiencia de su desempeño administrativo y de sus intervenciones en los campos pedagógico, comunitario y financiero.

Prosigamos nuestro análisis señalando que los principales resultados que ha logrado el proceso de descentralización de la educación en el país, después de que ha transcurrido un poco más de una década desde que se inició su implantación, muestran que no se han producido impactos en aspectos sustanciales del proceso educativo que desarrolla cada institución educativa bajo la orientación de la respectiva Secretaría de educación municipal. El informe que se ha hecho de la última evaluación realizada por el gobierno nacional al avance del proceso de descentralización en Colombia ilustra nuestra reflexión cuando señala que:

La descentralización ha favorecido el incremento en las coberturas de los servicios, la disminución de la tasa de analfabetismo general, la mayor disponibilidad de docentes y los mayores niveles de escolaridad, entre otros resultados... En primaria, la cobertura se ha mantenido alrededor del 90%, mientras que en secundaria la expansión de la oferta educativa ha sido producto de la combinación de aumentos en cobertura en instituciones públicas, y de la implantación de estrategias innovadoras que incluyen subsidios directos a las familia y la contratación de cupos con proveedores privados (DNP, 2002b, p. 27).

Dentro de este contexto es pertinente señalar, además, que el modelo colombiano de descentralización que se aplica al sector educativo, no le permite a las entidades territoriales subnacionales el ejercicio autónomo de las competencias y de las funciones trasladadas desde el nivel central del Estado, ni a las instituciones educativas la administración directa y autónoma de los recursos asignados a éstas para estructurar la oferta educativa, prestar el servicio de educación y desarrollar las actividades que integran el proceso educativo. Esta situación tiene origen en las características técnicas que presenta el proceso de descentralización y en el sentido y fines que éste busca. Al respecto López señala que:

La reforma colombiana mezcló elementos de desconcentración a los municipios, y de delegación y de devolución a los departamentos. Primó el criterio de eficiencia administrativa y fiscal, frente a los criterios de eficacia y de responsabilidad. Aunque estos dos últimos hacen parte de la reforma, pues se establecieron competencias específicas en cada nivel territorial, éstas no quedaron claramente diferenciadas para cada uno de ellos, así como tampoco quedó claramente definida la responsabilidad frente a los distintos aspectos de la prestación del

servicio educativo. En cuanto a la inclusión del principio de subsidiaridad, que hace que el departamento haga lo que le corresponde al municipio cuando este último no logra cumplir con su función, parece haber sido más bien el producto del mantenimiento de cierta superioridad administrativa y financiera de los departamentos frente a los municipios (López, 2001, p. 68).

Los objetivos y resultados que le asignan las políticas educativas nacionales e internacionales a la educación y a la descentralización educativa están relacionados con sus contribuciones para que los escenarios local y regional sean nichos modernos y competitivos que permitan el desarrollo de la acción económica, la reproducción de la población y la formación de una fuerza de trabajo competente de acuerdo con las necesidades de los procesos económicos que se desarrollan en el territorio de la localidad o de la región. Por eso cuando se hace referencia a la descentralización de la educación “se habla entonces de un giro radical en la manera de organizar el sistema con el propósito de responder a los retos de cobertura y calidad, en un mundo que, tal como lo reconocen los discursos introductorios a las reformas, se está globalizando y exige mayores niveles de competitividad” (Álvarez, 2002, p. 10).

### Conclusiones

Una reciente evaluación del proceso de descentralización en Colombia (DNP-DDT, 2002) muestra que la gestión en el sector de educación, desarrollada por departamentos, distritos y municipios certificados, se ha ocupado, prioritariamente, de la puesta en marcha de acciones orientadas a mejorar el desempeño de los estudiantes en las pruebas estándar que practica el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), cuyos resultados se asumen como indicador de la calidad educativa que ofrecen las entidades territoriales y las instituciones educativas; a la intervención en las plantas físicas de las instituciones educativas para hacerles mantenimiento y conservarlas; a la reorganización educativa; a la reestructuración de la administración territorial, con el fin de generar el fortalecimiento de su capacidad técnica y construir un desarrollo institucional que les permita el ejercicio de la administración de la educación de acuerdo con los lineamientos que contienen las políticas educativas nacionales y los retos que plantean la construcción de una oferta educativa y la prestación del servicio de educación; al desarrollo de procesos de planeación educativa, en procura de lograr que los instrumentos de planeación orienten el desarrollo del proceso educativo y la gestión de las instituciones del sector y de los sistemas educativos territoriales; a la construcción de la oferta educativa municipal y la prestación del servicio de educación; a la definición de las metas que debe alcanzar el sistema educativo municipal; y al desarrollo de acciones técnico-administrativas orientadas a cumplir con los compromisos institucionales que adquirieron las entidades territoriales certificadas con el MEN.

En este punto del análisis surge un interrogante: ¿La aplicación del proceso de descentralización de la educación ha generado cambios en el proceso de enseñanza que contribuyan al desarrollo efectivo de las políticas educativas? De manera general se puede responder, con fundamento en el análisis que hemos realizado, que el proceso de descentralización implantado en los municipios certificados no ha generado este tipo de cambios, ni ha transformado las prácticas de enseñanza y que poco ha contribuido al logro de resultados en los campos de calidad y pertinencia social que se formulan en las políticas educativas. Al respecto Peña señala que:

Más de una década después, los resultados no se corresponden con las expectativas. Si bien no se realizaron durante este período evaluaciones sistemáticas con el fin de conocer el impacto de las reformas, parece existir cierto desencanto habida cuenta de que los países que más han avanzado en la descentralización no muestran avances significativos en sus indicadores educativos. En particular, preocupan los muy pobres resultados de los estudiantes en pruebas de rendimiento académico, sobre los cuales existe ya abundante evidencia, y que son vistos por muchos como un síntoma de que los cambios ocurridos no han afectado positivamente la realidad escolar (Peña, s.f., p. 6).

También debemos concluir que la ejecución de la descentralización en el municipio, desde la preparación de los requisitos para ser certificado hasta cuando se produce la asunción efectiva de las competencias por parte de éste, se da a través de procesos y de procedimientos administrativos entre instituciones y funcionarios del MEN, de la Secretaría de educación departamental y de la administración municipal. Este hecho convierte la aplicación de la descentralización en un proceso burocrático y jerarquizado en el cual los miembros de la comunidad educativa de cada institución (estudiantes, docentes, directivos docentes, administrativos y padres de familia) no tienen competencias, ni responsabilidades legales en este proceso. En esta dirección señalamos que la Ley 715 privilegia el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y financiera del municipio.

Nuestro análisis también muestra que la descentralización no llega directamente a la institución educativa para asignarle competencias y recursos y conferirle autonomía. La descentralización no se ha ocupado de los procesos pedagógicos porque esta dimensión de la educación no está entre sus prioridades, ni hace parte de los campos de resultados en los cuales el municipio debe hacer contribuciones específicas.

Además, señalamos que la concepción de descentralización que adoptó Colombia, la forma como se desarrolla el proceso descentralizador, se conforma la oferta educativa y se presta el servicio de educación, hace evidente que la descentralización le dio primacía al desarrollo de un proceso administrativo, técnico, racional, instrumental y burocrático, orientado, de un lado, a mejorar el desarrollo institucional del municipio,

la capacidad técnica del gobierno local y al fortalecimiento de las instituciones educativas, para que éstas estructuren una oferta educativa y presten el servicio de educación y, de otro, al desarrollo de una gestión por parte de las instituciones que integran los sistemas educativos municipales orientada a que éstas aporten resultados que contribuyan al logro de los objetivos y metas formulados en las políticas educativas, los cuales en su mayoría se refieren a aspectos que no tienen relación con campos específicos de la educación, la pedagogía y la didáctica, como sucede con las ideas de cobertura, pertinencia, eficiencia, equidad y aún de calidad. Sin duda, que esta perspectiva limita las posibilidades para el desarrollo de una acción educativa holística, fundamentada en la pedagogía y basada en el estudio y conocimiento de las disciplinas.

Finalmente, tanto la política de descentralización como las políticas educativas tienen entre sus propósitos la producción de impactos y de efectos en los procesos administrativos, comunitarios y pedagógicos que desarrollan las instituciones educativas, así como la generación de cambios a nivel de la organización escolar, de los resultados del proceso educativo y del entorno de cada institución educativa, pero la prevalencia del proceso administrativo, referido antes, en el ejercicio de la administración municipal de la educación y en el desarrollo del proceso educativo, así como la puesta en marcha de una gestión orientada a la producción de resultados específicos, los cuales se determinan antes de que el desarrollo del proceso educativo inicie, por fuera del sistema municipal de educación, sin tener en cuenta la pedagogía ni los actores estratégicos de la educación y en función de las prioridades que fijan el PND y el Plan Nacional de Educación y del tiempo que durará el ejercicio del gobierno nacional, que excepcionalmente coincide con los períodos de gobierno de las autoridades territoriales, impiden que se logren los impactos y efectos mencionados y aún los resultados que formulan las políticas educativas nacionales. Así, los resultados de la descentralización educativa no trascienden el proceso burocrático y jerárquico y, además, no presentan incidencia en los procesos administrativo, comunitario y pedagógico que se desarrollan en cada una de las instituciones educativas del municipio.

## Referencias

- Álvarez, A. (1995). *Y la escuela se hizo necesaria*. Bogotá: Magisterio y Socolpe.
- Álvarez, A. (2002). *Del estado docente a la sociedad educadora: ¿Un cambio de época?* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Estudios Sociales*, 99.
- CEID-Fecode (2003). Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020. *Revista Educación y Cultura*, 62.
- Cepal-Unesco (1992). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: ONU.

- Coraggio, J. L. (2000). El contexto de las políticas educativas: globalización y sentido de la política social. *Revista Educación y Cultura*, 55.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (1999). *Plan Educativo para la paz*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1997). *Elementos sobre la gestión local orientada a resultados*. Bogotá: DNP-UDT.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomos I y IV. Bogotá: DNP-DDT.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional (2001). *Plan de Reorganización del Sector Educativo. Orientaciones básicas para la elaboración y ajuste de los planes de reorganización del sector educativo en los departamentos, distritos y municipios*. Bogotá: DNP-MEN.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 68.
- Garay, L. J. (1997). En torno a las relaciones internacionales y la globalización. *Análisis Político*, 31.
- Gaviria, A. y Barrientos, J. H. (2001). Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, Vol. xxxii, 3.
- Gentili, P. (1997). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Revista Archipiélago*, 29.
- López, M. M. (2001). *Pluralidad en la manera de hacer política educativa: reforma de descentralización de la educación*. Bogotá: Fundación Corona.
- Lucio, A. R. (s.f.) *Educación y pedagogía, enseñanza y didáctica: diferencias y relaciones*. Documento policopiado.
- Martínez, A. Castro, J. & Noguera, C. (1997). *Crónica del Desarraigo. Historia del Maestro en Colombia*. Bogotá: Magisterio.
- Martínez, A. (1986). *Escuela, maestro y métodos en Colombia 1750-1820*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional-CIUP.
- Martínez, A. Noguera, C. & Castro, J. O. (1994). *Currículo y modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia-Tercer Milenio.
- Martínez, A. (2003). De la escuela expansiva a la escuela competitiva en América Latina. En *Lecciones y lecturas de educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Medellín, P. (s.f.) La reforma del estado en América Latina: desnacionalización del estado y transnacionalización del capital. En Medellín, P. (comp.), *La reforma del estado en América Latina*. Bogotá: Fescol.
- Ministerio de Educación Nacional (1996). *Plan decenal de educación*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (2003). *La revolución educativa. Plan Sectorial 2002-2006*. Bogotá: MEN.
- Parsons, T. (1976), "El sistema social", Madrid, Revista de Occidente, Segunda edición en español.
- Peña, M. (s.f) *Gestión descentralizada de la educación en América Latina: panorama general*. Documento policopiado.

- República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Temis.
- República de Colombia. Ley 30 de 1992, “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”.
- República de Colombia. Ley 115 de 1994, “*Ley General de Educación*”.
- República de Colombia. Ley 715 de 2001, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias*”.
- República de Colombia. Decreto 1850 de 2002, “*Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados*”.
- República de Colombia. Decreto 3020 de 2002, “*Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales*”.
- Restrepo, D. (s.f.) Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales. En Medellín, P. (comp.) (s.f.), *La reforma del estado en América Latina*. Bogotá: Fescol.
- Rodríguez, A. (1996). Cuatro propuestas para el Plan Decenal de Educación. En *Coyuntura Social*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Rodríguez, A. (2002). *La Educación después de la Constitución del 91 de la Reforma a la Contrarreforma*. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio y Corporación Tercer Milenio.
- Sarmiento, L. (1997). Economía y desarrollismo educativo. *Educación y Ciudad*, 4.
- Varios (2001). *La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década*. Bogotá: Alianza de Entidades.
- Vasco, C. E. (1990). Algunas Reflexiones sobre la Pedagogía y la Didáctica. En *Pedagogía Discurso y Poder*. Bogotá: Corprodic.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad, 1*. México: Fondo de Cultura Económica.