

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN COLOMBIA

María Margarita López Castaño *

* Ha sido investigadora del Instituto SER de Investigación. Actualmente es jefa de la División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planificación (DNP).

Introducción.

La Constitución Política de 1991 abrió nuevos caminos para la prestación del servicio educativo y el gran desafío del país en este momento consiste en el desarrollo de los mismos. La descentralización educativa, la calidad de la enseñanza y por supuesto el aumento de la cobertura, son los ejes alrededor de los cuales se trabaja en este momento para alcanzar los preceptos constitucionales. Dentro de éstos, la participación comunitaria y la autonomía de los establecimientos son dos estrategias a través de las cuales se pretende fortalecer la descentralización.

El actual proceso de descentralización que vive el país se refleja en los hechos importantes se han venido dando en la última década, corroborados actualmente con la presentación de varios proyectos de ley al Congreso que hacen referencia a este tema. Se puede afirmar sin duda alguna que el proceso descentralizador se institucionaliza y se fortalece.

A partir de la década de los ochenta se reinicia cada vez con mayor fuerza este proceso como oposición a la Nacionalización de la educación que en los años setenta asignó al nivel nacional funciones importantes en el manejo de la planta de personal y de los recursos presupuestales. En 1982 se institucionaliza la Nuclearización Educativa y con la expedición de leyes sucesivas el Gobierno ha mostrado su intención de ceder funciones cada vez más específicas en las regiones. Esto ha dado lugar más precisamente a una desconcentración administrativa asignado a los autoridades departamentales, distritales y municipales las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general

administrar el personal docente y administrativo manejado antes por la Nación.

La evaluación de los procesos desencadenados en los niveles regionales a raíz de la descentralización educativa es de suma importancia en este momento debido a las expectativas generadas en todos los niveles de la administración y en las comunidades en general a raíz de las nuevas propuestas del Gobierno Nacional. Aunque la puesta en marcha de nuevas medidas no pueden desconocer la experiencia adquirida en estos últimos años en las regiones, aún no se conocen claramente los logros y los problemas encontrados por las administraciones locales para el desarrollo de la política descentralizadora.

En el marco de la nueva reglamentación se empieza a exigir las regiones, a partir de 1994, una mayor participación en los programas a través de la cofinanciación de los proyectos educativos. Estos demanda una agilidad y eficiencia en la gestión financiera que no siempre existe en los niveles subnacionales. Se abre también la posibilidad de promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias, y sin ánimo de lucro, mediante contratos y asociaciones, cuando se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del estado para el cubrimiento de las necesidades de la población. En estos campos la experiencia de Colombia es escasa y por lo tanto resulta provechoso conocer las experiencias de otros países en materia de descentralización educativa y las nuevas formas de construcción de lo local para entregar una educación de calidad.

Diagnóstico de la educación en Colombia

En Colombia la educación básica comprende nueve grados. Aunque se ha alcanzado una escolarización del 86%, el índice de crecimiento de la matrícula de primaria es inferior al que presentan las proyecciones de población entre 6 y 11 años. El Estado presta directamente el servicio educativo al 84,8% de los matriculados, mientras el sector privado sólo atiende un 15,2%. En primaria la retención es de 60%.

La cobertura de la educación secundaria es del 46% entre la población de 12 y 17 años y es atendida en un 40% por el sector privado. La retención en este nivel es de apenas 40%.

Estas cifras ocultan disparidades a nivel regional. En cuanto a la educación preescolar la cobertura es de 13,6% y la de la educación superior es de 11,34%.

Durante la última década aprecia un mayor crecimiento en el número de establecimientos de preescolar y de secundaria en el sector oficial que en el privado. Esta situación puede explicarse de alguna manera por el acceso importante de la población en edad escolar a la primaria: nuevas necesidades empiezan a manifestarse, entre ellas la de tener un acceso asegurado a la secundaria o la de llegar mejor preparado a la primaria mediante un aprestamiento adecuado. El estado se ve presionado para dar respuesta tales demandas. Este crecimiento del sector oficial se convierte en un punto de especial interés para la temática que nos ocupa pues corrobora la necesidad de hacer más ágil la administración educativa oficial.

De acuerdo con el Censo de Maestros y funcionarios del Sector Educativo, de un total de 243.393 trabajadores del sector educativo oficial, el 78% son docentes, el 12,3% directivos docentes y el 9,5% son administrativos. En relación con el nivel territorial que los vincula, el 82% depende del nivel central, el 7,9% de los departamentos y el 7,9% de los municipios.

Dentro de la estructura educativa, el nivel regional lo constituyen en el departamento la Secretaría de Educación, que realiza las tareas de dirección y asesoría (planeación, oficina jurídica, junta de matrículas y pensiones) y los institutos adscritos y vinculados al sector educativo (Fondos Educativos Regionales, Centros Experimentales Piloto, Escalafón, todas oficinas de la administración nacional en el nivel departamental). Finalmente las unidades operativas se ubican en las instancias zonales, locales, en los distritos, núcleos de desarrollo educativo y en los establecimientos educativos. Actualmente los FER, CEP y Oficinas de escalafón han pasado a ser oficinas del orden departamental.

Estructura funcional del sistema educativo colombiano

Las entidades territoriales que conforman la Nación colombiana son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. A lo largo de esta propuesta nos referiremos a los dos primeros por haber sido estos los encargados directos de la descentralización educativa.

La administración pública colombiana se desarrolla en los tres niveles citados: el nacional, el departamental y el municipal. A su vez, el sector educativo está integrado en el

nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional y los establecimientos públicos que le están adscritos y vinculados. En los departamentos, distritos y en algunos pocos municipios operan las Secretarías de Educación como instancias de coordinación de la prestación del servicio educativo en su área de influencia.

Corresponden a la Nación, a través del Ministerio de Educación, las funciones de dirección, formulación de políticas, evaluación, prestación de asesoría y de asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, y la financiación de la educación mediante la distribución de los recursos provenientes del presupuesto nacional a los departamentos y municipios. A las instancias subnacionales les corresponde esencialmente funciones de ejecución de los programas educativos.

Ambitos de gestión que le corresponden al nivel subnacional

A los niveles subnacionales, para el caso colombiano los departamentos y los municipios, corresponde la gestión de los diferentes aspectos que hacen posible la organización y prestación de un servicio educativo que garantice tanto el acceso de toda la población al sistema educativo como la calidad del mismo. Los ámbitos de gestión se pueden resumir así:

- Planificación de los proyectos educativos en su contenido y en su componente financiero.

- Programación y asignación y control de los recursos propios y de aquellos provenientes de la Nación.
- Administración del recurso humano (nombramientos y traslados, capacitación).
- Organización de sistema de evaluación de la calidad de la educación.
- Adquisición y distribución de textos y materiales educativos.
- Provisión, reparación y adecuación de la infraestructura educativa.
- Organización de la supervisión y de la evaluación de la educación.

Contexto histórico: centralismo-descentralismo

Durante la primera mitad de este siglo se ubica la génesis del sistema educativo actual, paralelamente con las grandes transformaciones sociales, económicas, de urbanización y hasta políticas con el inicio del período conocido como la Violencia.

Aunque los factores políticos y económicos hayan incidido en el desarrollo de la educación colombiana, las diferentes fases de la política educativa no coinciden exactamente con la historia política ni con las etapas de crecimiento económico. Se podría afirmar que la política educativa tiene su propia historia.

Ya desde el siglo pasado cuando el país se hallaba inmerso en sucesivas guerras civiles, la mitad del presupuesto se destinaba a los gastos en que incurría el ejército, lo que hizo que el Estado confiara a los habitantes de las localidades la carga financiera de las escuelas. Aquí se inicia una tradición que se mantendrá durante mucho años en mayor o menor grado de acuerdo con los gobierno de turno. Desde principios de este siglo, la construcción, el mantenimiento de la escuela y su mobiliario eran funciones del municipio y en ocasiones, el Gobierno departamental ayudaba con el nombramiento de maestros.

La Ley Orgánica de Instrucción Pública 1903-1904 crea el Ministerio de Instrucción Pública, pero la carga más pesada de la enseñanza sigue estando en el nivel departamental. El Estado central se limita a fijar los programas y suministrar el material escolar que garantice un mínimo de unidad en la enseñanza elemental.

Iniciando la década del treinta se inicia la centralización anhelada por algunos sectores conservadores mediante el nombramiento de los Directores Departamentales por parte del Ejecutivo Nacional. La inspección es entonces nacional. sin embargo, el federalismo en materia educativa tenía múltiples defensores. Por un lado se aducía el mayor conocimiento de las verdaderas necesidades de la región, así como sucede actualmente, y por otro lado se estaban defendiendo las prerrogativas emanadas del poder de los dirigentes en cuanto a nombramientos y al ejercicio del caciquismo regional.

Se puede afirmar que hasta la década del sesenta y a pesar de las tentativas por modificar la estructura de la educación pública, este es en esencia responsabilidad de los

departamentos: entre 1945 y 1955 los departamentos financiaban el 61,8% de la educación pública, el nivel central el 34,4% y los municipios el 3,8%. En cuanto a la educación primaria pública los departamentos financiaban el 86,3% y el 58,8% de la secundaria. Esto muestra que los departamentos cubrían los costos educativos del mayor número de alumnos y la formación de base a través del nombramiento de docentes y de la inspección de los establecimientos. Los límites para sus funciones se encontraban en el diseño de los programas de estudio y en el calendario escolar, entre otros, que eran competencias del centro.

Entretanto, el nivel central dedicaba la mitad de su presupuesto a la formación universitaria y la otra mitad a la financiación de otros niveles y sectores de la educación.

La organización presentada ofrecía ventajas al evitar al conjunto de regiones soportar en el mismo grado los excesos políticos del Gobierno Central y los cambios de administración. pero también contribuía a ampliar la brecha entre regiones ricas, desarrolladas, emprendedoras en materia educativa y regiones pobres y atrasadas.

Por su parte, los municipios estaban lejos de asegurar una democratización local de la educación puesto que con frecuencia concentraban sus recursos en la escuela urbana, frecuentada por las clases alta y media y hasta en el colegio privado.

Las tentativas de centralización fracasaron durante la primera mitad de siglo tanto por razones políticas como regionalistas financieras. El Estado promulgó varias leyes para unificar el país, pero estas no tuvieron aplicación por cuanto no contenían las disposiciones financieras pertinentes.

La conclusión de este breve recuento histórico retoma lo expresado por algunos estudiosos de esta temática en el país: los procesos de reforma se alejaron con frecuencia de la realidad. El desarrollo y las características regionales parecen explicar mejor que las reformas oficiales los aumentos en la cobertura educativa hasta mediados de siglo, y además, se han buscado metas sin tener en cuenta la incapacidad fiscal del estado para cumplirlas. De hecho, los recursos del presupuesto nacional siempre han resultado escasos para financiar los planes educativos y las medidas presupuestales han sido imprecisas en su alcance pues se han establecido fuentes insuficientes que han obedecido más a presiones coyunturales que a una concepción de largo plazo.

La nuclearización educativa

Como estrategia para desarrollar una metodología de microplaneación que reorganizara el sistema educativo a nivel local, zonal y seccional, se conformaron a partir de 1979 estructuras operativas de tipo nuclear. Se constituyó de esta forma el Programa Mapa Educativo como sistema de planificación y administración de la educación en Colombia. El programa se proponía desarrollar procesos integrales de administración y planeación con la participación de la comunidad y de los agentes educativos. Se partía de la idea que la administración y la planeación a nivel de núcleo de desarrollo educativo debían ser la base del sistema, pasando de allí al distrito educativo, de ahí a la Secretaría de Educación y posteriormente al Ministerio de Educación. El programa generaba una estructura para una gestión educativa descentralizada y desconcentrada administrativamente mediante la creación de los núcleos y de los distritos educativos. Sus

propósitos consistían en ampliar la cobertura del servicio educativo, mejorar la educación, racionalizar la administración e integrar los servicios del Estado, todo esto en el nivel local.

El núcleo integra los centros docentes del nivel local - rural o urbanos - y sus comunidades y está conformado por 8 a 15 centros docentes. Cuenta con un Comité Asesor integrado por miembros de la comunidad y con un Comité Técnico Pedagógico integrado por docentes. La agrupación de 15 a 25 núcleos de desarrollo educativo de un área geográfica con características afines conforma un Distrito Educativo que es la unidad administrativa de planeación y asesoría a nivel zonal.

Hoy, más de diez años después de su puesta en marcha, se puede afirmar que el programa funcionó en algunos departamentos, fortaleciendo la administración educativa y las relaciones entre los establecimientos educativos.

La municipalización de la educación

Retomando lo expresado en la revisión histórica de la política educativa mencionaremos la nacionalización de la educación primaria y secundaria, ocurrida en 1975, como el último intento por centralizar el manejo de la educación. Los departamentos eran en ese entonces los responsables de la prestación del servicio educativo, contando con la cesión de rentas específicas para ello. Mediante la Ley de Nacionalización, el Gobierno Nacional asume el pago de todos los docentes contratados hasta la fecha por los departamentos y los municipios.

Posteriormente, y llegando así a la situación actual, el Gobierno muestra su intención de ceder funciones específicas a los municipios. Para el caso del sector educativo esto se tradujo en la responsabilidad que se les otorga en cuanto a la construcción de las escuelas primarias. Este hecho coincide con la primera elección popular de alcaldes así como con la transferencia a los presupuestos municipales de nuevos recursos provenientes de impuestos percibidos antes por la Nación. Los impactos de estas medidas se reflejaron igualmente en la desconcentración de muchas funciones relacionadas con trámites de naturaleza centralizada y burocrática que ocupaban gran parte de la capacidad operativa del Ministerio de Educación y en la descentralización administrativa del personal docente y administrativo que estaban bajo control del Ministerio y del Fondo Educativo Regional, y que son asignados entonces a los alcaldes.

Siguiendo esta tendencia descentralizadora, se traslada en 1989 la administración de personal y la prestación del servicio educativo al municipio. Este proceso que fue llamado de "entrega de la educación" no fue siempre bien recibido en las regiones, pero finalmente cerca de 85 % de los municipios asumieron directamente o a través de sus gobernadores la administración de los recursos humanos.

En cuanto a la descentralización curricular, que se constituye en una inquietud especialmente válida cuando se abordan los temas relacionados con la calidad de la educación, esta ha sido manejada desde el esquema de la flexibilización curricular que consiste en la adaptación de los currículos establecidos desde el nivel central a algunas de las características regionales. Esta situación no alcanza a ser una propuesta real de descentralización curricular pero podría constituirse en la siguiente etapa del proceso en la medida en

que se empiezan a generalizar conceptos como el de autonomía.

En síntesis, la historia de la descentralización del sistema educativo colombiano se puede resumir en dos etapas. La primera incluye las medidas tomadas por el Gobierno Central desde la década del sesenta, que han apuntado siempre hacia la descentralización administrativa. Prueba de ello han sido la nacionalización de los docentes, la nuclearización educativa y la llamada municipalización de la educación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estos esfuerzos no han llegado más allá de la desconcentración administrativa. La segunda etapa se puede ubicar en el proceso político administrativo que vive actualmente el país y que incluye para el caso de la educación el inicio de la descentralización financiera.

Política actual de descentralización educativa

La estrategia educativa de la actual administración contempla el fortalecimiento del proceso de descentralización. Para ello ha establecido como prioridades ceder la administración y la ejecución de los programas educativos a los departamentos y a los municipios, fortalecer la participación de la comunidad en la gestión educativa a través de juntas de padres de familia con el fin de garantizar niveles adecuados de calidad, hacer un seguimiento permanente a la prestación del servicio y desarrollar un sistema de información educativa que permita tener con oportunidad el diagnóstico real de la situación educativa, administrativa y financiera del nivel local, regional y nacional. De esta manera se propiciará que la información sea la base de la planeación y de la

asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector.

A partir de diciembre de 1992 se crea el Fondo de Inversión Social FIS que será el encargado de manejar los recursos destinados a la cofinanciación de los proyectos educativos y de salud provenientes del presupuesto nacional. Esta entidad busca apoyar y fortalecer las iniciativas regionales de estos dos sectores a través de la cofinanciación como mecanismo de acceso a recursos complementarios con responsabilidad compartir entre los niveles central y regional.

Recientemente se aprobó una Ley que establece las competencias y los recursos de las entidades territoriales y de la Nación, para la prestación del servicio educativo y que otorga la responsabilidad principal al municipio a través de las escuelas y colegios que allí funcionan. Corresponde al municipio con la nueva legislación administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, financiar las inversiones en infraestructura y dotación y garantizar su mantenimiento, ejercer la inspección, vigilancia supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

Un punto de gran importancia en esta Ley consiste en el traslado de los docentes nacionales y municipales a una planta departamental. Esto revierte lo logrado en algunos municipios a quienes ya les habían sido entregadas sus propias plantas.

En cuanto a los departamentos, la ley les asigna como competencias la dirección y administración directa y conjuntamente con sus municipios de los servicios educativos estatales, la participación en la financiación y cofinanciación

de los mismo, la promoción y evaluación de la oferta de capacitación y actualización de los docentes, y por último, el ejercicio de la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios educativos.

Recién aprobada la ley, ya se observaron iniciativa a nivel de departamentos y municipios, que denotan nuevas articulaciones en la sociedad - con otros municipios y organismos del estado, con los padres - para resolver problemas educativos y mejorar el servicio en el nivel local.

Bajo el nuevo esquema, el municipio puede promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro, cuando se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del estado para el cubrimiento de las necesidades de la población. De esta manera la responsabilidad se empieza a compartir con otros agentes sociales.

Se abren las puertas igualmente para el subsidio a la demanda para las poblaciones de menores recursos, lo cual implica el desarrollo de sistemas de información ágiles y oportuno.

Nuevas articulaciones de la prestación del servicio educativo

- Iniciativas comunitarias para establecimientos de planteles (existen diez experiencias conocidas en diferentes regiones del país).
- Asociaciones de municipios para alcanzar una meta común: en el departamenteo de Nariño esto funciona para la contratación de transporte escolar.
- Núcleos bien organizados en los departamentos de Antioquía, Santander, Norte de Santander, Atlántico y Quindío.
- Departamentos o municipios que han aumentado su presupuesto para educación: Atlántico, Huila, Valle, Arauca.
- En el Departamento del Valle se ecuentran experiencias interesantes lideradas por la Secretaría de Educación.
- Experiencias de post-primaria rural con apoyo de algunas autoridades municipales: departamentos de Quindío y Santander.

Conclusión

En realidad, como se deduce de lo expuesto, en Colombia no se está iniciando el proceso descentralizador. Por el contrario, ya se ha ido acumulando experiencia valiosa que de ser estudiada con cuidado puede fortalecer su desarrollo y cumplir con los objetivos propios de la descentralización educativa. El esquema descentralizador ya existente debe hacerse más efectivo definiendo los puntos críticos y las estrategias para lograr los cambios requeridos. Como ya han dicho algunos estudiosos de este tema, el éxito no está necesariamente ligado a la adopción de la descentralización o de otro sistema, sino a la manera correcta de poner en marcha la opción elegida. De ahí la necesidad de profundizar en los errores cometidos en el pasado para aplicarles el correctivo que permita el éxito de las metas planteadas.

Aunque la tendencia es claramente descentralizadora y sus beneficios son sin duda numerosos, es conveniente insistir en su carácter indispensable pero no suficiente para lograr el cambio necesario en el funcionamiento del sector educativo. Esta afirmación es especialmente válida cuando se revisa la capacidad y la voluntad de los municipios para abordar las nuevas atribuciones. En efecto, es difícil afirmar hoy que las medidas descentralizadoras han sido un éxito y que la recepción de las mismas es entusiasta. Las regiones, si bien aceptan de buen ánimo el poder intervenir en el desarrollo de los procesos educativos, temen hacerse responsables de una estructura llena de problemas que les hereda la Nación. Uno de los mayores temores se relaciona con la administración del personal docente por ser el componente más oneroso y explosivo políticamente.

La discusión que está a la orden del día se refiere precisamente a las plantas de persona que en su momento fueron entregadas a los municipios y que hoy por efectos de otra ley deben pasar a los departamentos. Esta situación crea desconcierto y resta credibilidad a las acciones emanadas del Estado ya que no permite el desarrollo de un proceso continuo en el tiempo, que pueda ser evaluado. Sin embargo, vale la pena señalar que, pese a esta reciente legislación algunos municipios han solicitado continuar con el manejo de las plantas docentes.

A manera de conclusión, me permito afirmar que el desafío actual consiste en identificar los problemas encontrados y en aplicar correctivo graduales a los mismos. En este momento están apareciendo nuevas opciones para el desarrollo de esta temática relacionadas con la participación de las comunidades y con la autonomía de los establecimiento. Probablemente, aunque no sustentados en la reciente Ley General de Educación, esos sean los caminos ya recorridos por numerosos municipios, que servirán de punto de apoyo para un desarrollo significativo de la descentralización educativa en todos los niveles de la sociedad.