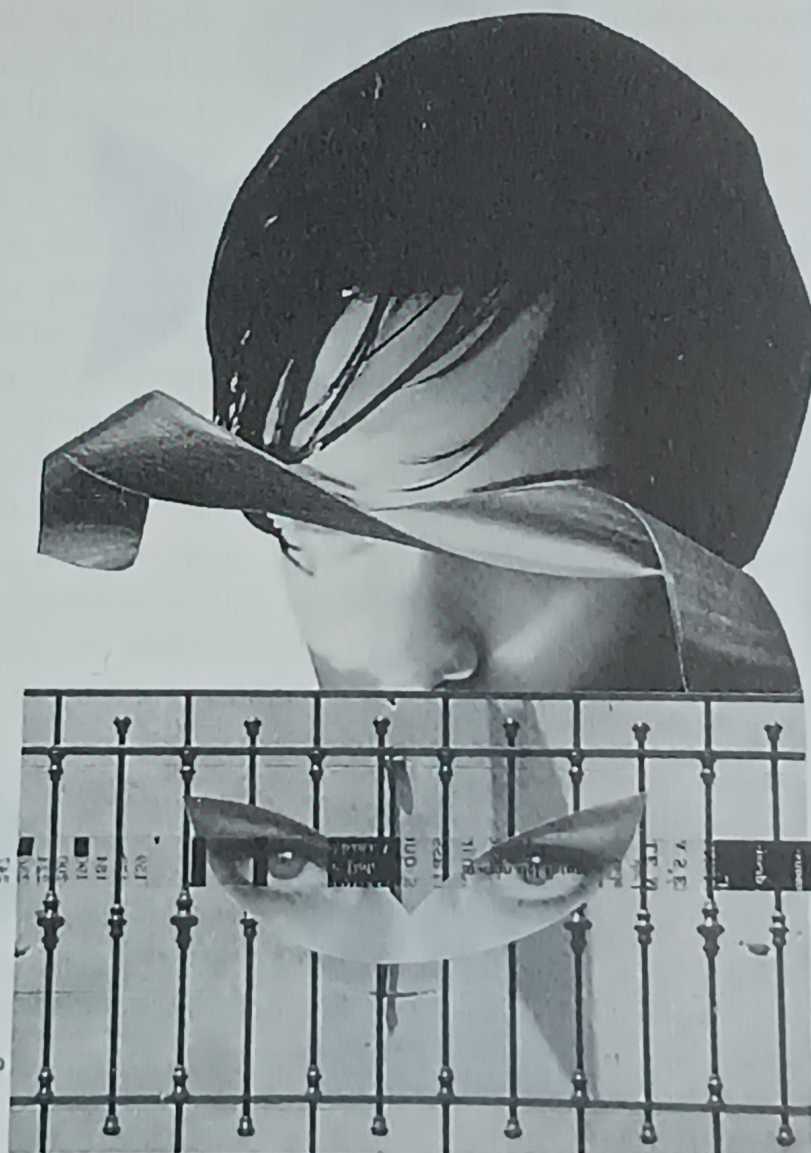


el impacto de la descentralización



CLEMENCIA CHIAPPE

108



Directora Ejecutiva del IDEP

sobre la calidad del servicio escolar



INTRODUCCIÓN

1. Las reformas que se han propuesto a la planeación, financiación y administración de la educación básica en Colombia mantienen una excesiva focalización de las reformas en el aparato gubernamental en detrimento de una focalización en el aparato escolar y han descuidado el análisis político del problema. La principal consecuencia de lo anterior es la oposición de los sindicatos de profesores a todos los intentos de descentralización y la oposición del nivel intermedio departamental a casi todas las iniciativas que alteren el estado de cosas que existía a finales de la década de los ochenta.

2. Las reformas a la administración del sector educativo han respondido a un enfoque del fortalecimiento institucional que privilegia el análisis de las funciones y procedimientos de las instituciones burocráticas del aparato gubernamental, y olvida el aparato escolar. Es así como se han estudiado y reformado los ministerios y las secretarías departamentales, se han creado nuevas instituciones como los fondos de inversión, se han creado sistemas de información y se han desarrollado instrumentos de planeación. Algunos de estos esfuerzos han sido acertados, especialmente los encaminados a organizar información y a crear y socializar los instrumentos para analizarla. Pero también es cierto que la institución escolar ha sido olvidada.

3. La Ley de Carrera Docente en Colombia, como en la mayor parte de los países de América Latina, tiene normas que van en contravía del uso eficiente de los recursos del estado en beneficio de los niños más pobres y de zonas apartadas. Pero, a la vez, estas normas defienden a los profesores de arbitrariedades a las que estuvieron sometidos en el pasado, y que dieron origen a la creación de estas leyes. Por tanto, es con los profesores con quienes hay que buscar fórmulas de solución para incrementar la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado a la vez que se respetan los derechos de los maestros y se propende por que puedan acceder a buenos salarios.

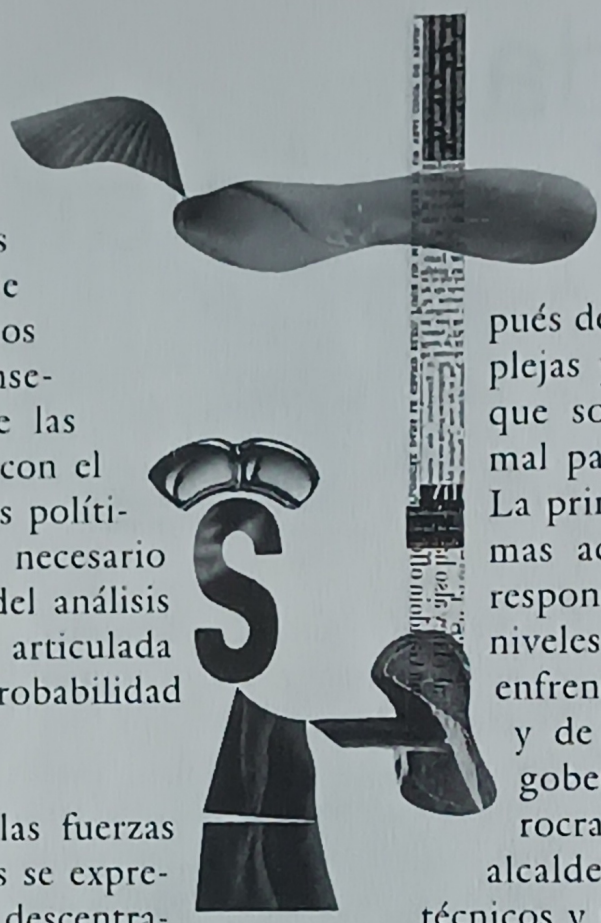
4. Las reformas a la administración de la planilla de profesores y el presupuesto de inversión se ha caracterizado por un enfrentamiento entre el nivel departamental y los niveles nacional y municipal por obtener o conservar, según sea el caso, el poder político que conlleva dicha administración. Todas las iniciativas técnicas que



hacen curso en los órganos legislativos han sufrido cambios sustanciales, casi siempre invalidando los objetivos técnicos que las originaron, como consecuencia del enfrentamiento de las fuerzas sociales en conflicto y con el objeto de ajustarlas a los pactos políticos entre ellas. Por tanto, es necesario producir fórmulas que surjan del análisis técnico y político de manera articulada para que así tengan mayor probabilidad de ser respetadas y aplicadas.

110 ■

5. Entre 1986 y 1995 todas las fuerzas sociales y políticas involucradas se expresan a favor o en contra de la descentralización política, fiscal y administrativa como una estrategia de reorganización del Estado colombiano, y el mismo debate se adelanta al interior del sector educativo. Surgen leyes y se derogan, con escasos meses o años de ser formuladas, lo que refleja tanto la intensidad de las confrontaciones para defender una u otra posición como la fragilidad de los acuerdos. Hoy día, el país no tiene todavía consensos fuertemente arraigados y compartidos por todas las fuerzas sociales en torno a la organización que emerge de las nuevas normas ni es plenamente consciente de las múltiples consecuencias del proceso descentralizador.



6. Las normas vigentes, que sobreviven y no han sido derogadas un corto tiempo después de haber sido expedidas, son complejas y confusas, principalmente porque son el producto de negociación mal pactada, entre intereses opuestos. La principal falla del conjunto de normas actuales es la fragmentación de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales, producto del enfrentamiento de fuerzas e intereses y de un precario acuerdo entre los gobernadores, el legislativo y la burocracia del nivel departamental, los alcaldes municipales, los estamentos técnicos y políticos del nivel nacional y los sindicatos. Es previsible que este enfrentamiento de fuerzas continúe y que la precariedad de los acuerdos no permita aclarar las normas confusas y precisar las responsabilidades de los diferentes niveles. Por tanto, se hace necesario reconocer la realidad política de un enfrentamiento de fuerzas y buscar un consenso más fuerte y comprometido que permita el proceso de clarificación de responsabilidades.

7. La única norma que fortalece a la escuela y a su autonomía limita esta última a la generación de un proyecto pedagógico concertado entre administradores, profesores, alumnos y padres de familia. Pero en el largo debate que la precedió, las fuerzas departamentales y sindicales se opusieron a ampliar la autonomía para entregarle a la escuela el manejo de la planta docente y otros recursos. La álgida discusión sobre la distribución inequitativa de los profesores entre departamentos y dentro de los departamentos, entre sus municipios, no pudo cristalizar en una creación de plantas por municipios. La concertación sólo permitió que el proceso descentralizador llegara hasta los departamentos, y además se trata sólo de una descentralización de la administración de los recursos transferidos por el gobierno central ya que la fuente de los recursos sigue siendo el

nivel nacional. Queda pues un largo camino por recorrer antes de que se profundice la descentralización municipal y que se inicie la descentralización a nivel de la escuela.



8. A continuación se presenta en el numeral 1 una breve ubicación y antecedentes históricos del proceso descentralizador; en

el numeral 2 el alcance del proceso actual de descentralización; en el numeral 3 se responde a los siguientes interrogantes sobre el efecto de las reformas sobre la escuela: ¿qué efecto han tenido en la escuela las reformas educativas recientes, que se han desarrollado en Colombia en torno a la descentralización? ¿cómo se ha modificado la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, para elaborar su plan de trabajo, para evaluar sus resultados y responder por los mismos? ¿qué impacto han tenido las reformas en las condiciones de enseñanza y aprendizaje y el manejo del aula? Y, finalmente, en el numeral 4, se discuten los problemas y oportunidades que se vislumbran con miras a la consolidación y profundización de las reformas de la última década.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

9. A principios de este siglo Colombia estaba consolidando su proceso de conformación como Estado. Hasta entonces, por varias razones, entre ellas las dificultades de comunicación entre regiones y la herencia de una fuerte organización con base en caudillos regionales, los departamentos tenían la fuerza económica y administrativa. Los departamentos administraban y financiaban la educación primaria y la secundaria y universitaria era regentada por el sector privado.

10. La administración y financiación de la educación dependía de los gobernadores. Los gobernadores eran nombrados por el presidente de la república y los alcaldes eran nombrados por el gobernador, por tanto había una clara dependencia política. Pero había una descentralización de las responsabilidades de la administración de los recursos humanos y presupuestales para la prestación del servicio educativo. En este período, más federalista que centralista, los departamentos pagaban los gastos de la educación primaria con sus propios impuestos, principalmente los impuestos de estanco, y los municipios financiaban la infraestructura escolar y su mantenimiento, con recursos provenientes del impuesto catastral.



12. El proceso centralizador tuvo varias consecuencias positivas: estableció disciplina con respecto al presupuesto, homogeneizó los salarios de los maestros y sus prestaciones sociales y se constituyó en un alivio para los municipios más pobres en materia de inversiones en infraestructura durante el período de mayor expansión del sistema.

13. Pero también tuvo sus consecuencias negativas: municipios y departamentos fueron exonerados de la obligación de financiar pero continuaron con la responsabilidad de administrar el personal. Esta función no se manejó con responsabilidad y con criterios técnicos y en los municipios y departamentos se atrofió la función de planeación, control y evaluación de la prestación del servicio educativo. Y la institución escolar empezó a dibujarse como el escalón o cajón final al cual deberían llegar una serie de acciones gubernamentales expresadas básicamente en reglamentaciones, profesores e infraestructura física.

11. A mediados de los años treinta el país experimentó un impulso desarrollista y modernizador. El gobierno central se fortaleció. El Estado se hace crecientemente responsable de la provisión de los servicios públicos, entre ellos educación y salud. Es el comienzo del intervencionismo estatal en favor de una política social para los más pobres. Esta concepción filosófica guía el proceso de centralización de mediados de siglo.



14. Al finalizar los ochenta y con el ánimo de hacer eco al espíritu de renovación política que se inicia en el país y que se concreta en la reforma constitucional de 1991, se inicia un movimiento hacia la descentralización. Como se dijo anteriormente, el movimiento descentralizador del sector educativo se ha caracterizado por una excesiva focalización de las reformas en el aparato gubernamental en detrimento de una focalización en el aparato escolar. En parte porque el origen del debate está en las reformas que se iniciaron en el país hacia una descentralización política y administrativa global. Sus resultados son una mezcla de medidas donde hay descentralización, desconcentración y fórmulas mixtas, que se analizan a continuación.

2. EL ALCANCE DE PROCESO ACTUAL DE DESCENTRALIZACIÓN

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

15. Políticamente Colombia es un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, es decir, no federalista. Está descentralizado administrativamente, en virtud de la Reforma Constitucional de 1991, lo que significa que hay elección popular de alcaldes y gobernadores. La elección popular de alcaldes, como se verá más adelante, se está constituyendo en una



medida fundamental para que la institución escolar recupere espacio y entidad y para que el municipio empiece a fortalecerse en su diálogo con los niveles departamental y nacional.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

16. Si por descentralización fiscal se entiende la devolución de las atribuciones del gobierno central para recaudar todos o la mayor parte de los impuestos a los departamentos o a los municipios, Colombia es un Estado centralista en lo fiscal. El financiamiento del sector educativo se hace principalmente con base en los ingresos corrientes del gobierno central que se transfieren a los departamentos. Con estos recursos se financia la planta de profesores que representa el 80% del presupuesto asignado a educación. Existe también el argumento de que sí hay descentralización puesto que el nivel nacional tiene que obedecer las leyes que definen cómo y cuánto se distribuye a las entidades territoriales. El planteamiento es correcto técnicamente, pero la capacidad de las instituciones escolares y los municipios para opinar o influir sobre los criterios de transferencia es prácticamente nulo.



17. La acción más decidida de fortalecimiento de los fiscos municipales fue la cesión, a partir de 1986¹, de parte importante de los recursos del impuesto a las ventas hacia los municipios pero en estricto sentido esta medida no es descentralización fiscal. Políticos y técnicos argumentan que las desigualdades regionales en generación de riqueza, las dificultades de acceso y comunicación de grandes zonas del país y el propio esquema político, que está lejos del federalismo, hacen más conveniente la figura de la desconcentración.

114 ■ 18. En lo que atañe al sector educativo, los alcaldes y los gobernadores, elegidos popularmente, no han estado dispuestos a aceptar una propuesta de cesión de impuestos de la nación para ser recaudados por los municipios o los departamentos, si ello se ata a las responsabilidades de financiar algún subsector de la educación o las plantas de profesores. Esta posición es fuertemente apoyada por el sindicato del magisterio que ve como favorable a sus intereses la centralización del financiamiento de la educación.

19. Las opiniones de los técnicos en cuanto a las bondades de una descentralización fiscal ligada al financiamiento de la educación, están divididas. Algunos defienden la necesidad de una descentralización en busca de mayor responsabilidad de los departamentos y de los municipios, con la hipótesis de que ello redundaría en una mejor administración de las plantas docentes. Otros, desde un análisis basado en lo que ha sucedido en el pasado, aceptan pragmáticamente que la responsabilidad continúe siendo del gobierno central por cuanto, años atrás, al ceder la responsabilidad a los municipios o al departamento, no hubo una mayor racionalidad en la administración del presupuesto.

20. En efecto, las administraciones departamentales incurrieron en excesos y en obligaciones a las que no pudieron responder en el mediano plazo y movilizaron a los profesores y a los padres de familia a pedir recursos adicionales del nivel central para cubrir estos excesos. De manera paternalista el gobierno central siempre asumió estas obligaciones, derivadas de los malos manejos y en 1960² asumió el financiamiento de los profesores de primaria. En 1968, el gobierno central asumió igualmente la administración de la infraestructura escolar, que era responsabilidad de los municipios³. En 1971 el gobierno central creó en todos los departamentos unas entidades, dependientes del Ministerio de Educación, para efectuar los pagos de la nómina. La centralización se consolidó en 1975 cuando se nacionalizó también la financiación de los profesores de secundaria⁴.



21. Actualmente, desde 1993, el gobierno central transfiere a los departamentos los recursos para pagar las plantas, o sea la partida que se conoce con el nombre de Situado Fiscal, para que los departamentos distribuyan este recurso entre los municipios. Los criterios para la distribución de los recursos entre las entidades territoriales se fijan en las leyes.

22. Es importante anotar que el criterio de distribución del Situado Fiscal desde 1994 y hasta 1996 es la planilla de profesores vigente en 1993. El criterio se adoptó sencillamente para evitar traumatismos en el desarrollo de la llamada descentralización, pero consagra una situación inequitativa e ineficiente, «para ser eficiente, la distribución debe estar atada al resultado, en este caso los alumnos promovidos, o si se quiere ser menos estricto, los matriculados. La inequidad se produce por la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en la zona urbana, y dentro de ella en las cabeceras municipales más grandes. La inequitativa distribución del Situado Fiscal por alumno (que es la traducción con subsidios de la inequitativa distribución de los docentes pagados por el Situado Fiscal) señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento. Esto indica, igualmente, que los municipios más pobres de cada departamento (quienes peores indicadores educativos tienen), están en muy malas condiciones, con la planta actual, para enfrentar el reto de ampliar las coberturas y mejorar la calidad»⁵.

23. En conclusión, en Colombia no hay descentralización fiscal para el financiamiento de la educación. En segundo lugar, los criterios usados para la transferencia de recursos desde el gobierno central al departamental y de éste al municipal no beneficia a la escuela. Los criterios usados actualmente para la transferencia de recursos consagra un patrón histórico de inequidad en favor de los municipios más ricos sobre los más pobres y lo mismo en cuanto a los departamentos. Y, tercero, la responsabilidad de decisión por categorías del gasto continúa fuera de la escuela y ni siquiera en el nivel administrativo más cercano a ella, que sería el nivel municipal. Lo que sí existe es una descentralización administrativa y como tal se analiza a continuación.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y PLANILLAS DE PERSONAL

24. La descentralización administrativa y financiera consiste en la devolución de la facultad de administrar el personal de profesores: nombramientos y traslados y remoción de personal. Este es el tema que ha generado mayor confrontación entre los actores interesados. En 1989,⁶ se adscribió a los alcaldes la responsabilidad por la administración de sus profesores a los cuales podían nombrar, trasladar y remover siempre y cuando se respetara la ley de carrera docente y las normas presupuestales.

25. Los alcaldes acogieron con muchas reservas esta nueva atribución. Les atraía la idea de po-

der nombrar y de cursar procesos para remover los profesores cuando fuera necesario; también veían la conveniencia de poder trasladar profesores dentro de su jurisdicción, pero temían que el gobierno central continuara la tendencia de traslado de competencias y le entregara a los municipios la responsabilidad de la financiación de la educación.

26. Por su parte, los docentes se opusieron definitivamente a esta medida por cuanto se atomizaba su fuerza sindical y quedaban en una relación de dependencia muy clara con los alcaldes. Por ello, se encargan de desatar una oposición a la reforma, no sólo entre los profesores sino también entre los alcaldes, con el argumento de que el gobierno central buscaba deshacerse de la responsabilidad de financiar la educación. Por su parte los técnicos veían las bondades de acercar la administración de personal allí, donde se presta el servicio educativo, pero anticipaban un posible mal uso que pudieran dar los alcaldes a esta función.



27. Finalmente, los departamentos, que son el nivel intermedio, también se opusieron radicalmente a esta medida pues perdían poder y presencia en la administración del sector educativo.

28. Entre 1986 y 1993 los diferentes actores se expresan y sólo una minoría de alcaldes acepta recibir la responsabilidad que se les ha encomendado por ley. Los departamentos se hacen oír en el Congreso de la República a través de sus representantes y lo mismo hace el sindicato de maestros. La medida queda derogada por una nueva ley en 1993. Ella contiene dos medidas importantes: (i) se descentraliza la administración de los recursos financieros para el pago de personal de profesores a los departamentos⁷; y, (ii) se devuelve a los departamentos la administración de personal. A la vez, la ley prevee que los municipios con población mayor de 100.000 habitantes pueden solicitar autorización para recuperar la función de nombramiento de profesores y que la autorización depende del Ministerio de Educación y la aprobación por parte de la Asamblea Departamental. También prevee que los municipios con menos de 100.000 habitantes pueden solicitar al departamento una delegación de funciones para poder hacer nombramiento de profesores.



29. A partir de 1993, por la Ley 60, se trasladó a los departamentos la responsabilidad de administrar el presupuesto del Situado Fiscal. Sin embargo, antes de 1993 la responsabilidad ya estaba delegada en los departamentos. En efecto, por ley, la responsabilidad correspondía al nivel nacional; el nivel nacional creó unas oficinas departamentales con una junta administradora presidida por el gobernador del departamento y compuesta por miembros de la administración departamental. Estas juntas eran las responsables de aprobar la distribución de profesores; los nombramientos y otras novedades de personal estaban delegadas en el gobernador. Por tanto, la planeación y administración de los recursos ha estado, en la práctica, en el departamento desde hace 25 años. Desde el punto de vista administrativo no hay cambios sustanciales, las oficinas, e incluso las personas que tienen hoy la responsabilidad, la tenían antes. La diferencia es que la oficina, llamada antes Fondo Educativo Regional (FER) y, nominalmente, parte del nivel nacional, se adscribió a las Secretarías de Educación de los departamentos.

30. No ha existido ninguna planificación en la asignación de recursos. La práctica de dejar los municipios y zonas más pobres sin maestros ha sido común en todos los departamentos. Cuando los municipios protestan sus demandas son canalizadas por el propio gobierno departamental, hacia el nivel nacional. Esta es una razón poderosa para cuestionar la competencia de los departamentos para aplicar una fórmula y distribuir los recursos entre los municipios conforme a ella. La ejecución presupuestal no es adecuada y los profesores no reciben sus salarios con puntualidad.

31. Los alcaldes, elegidos popularmente, están empezando a mejorar su información y a vigilar los criterios que los gobernadores usan para la distribución de recursos entre los municipios. Pero la escuela y sus directivas no tienen ninguna injerencia en la administración de sus recursos financieros y de personal.

32. El presupuesto de inversión consiste principalmente en los recursos de cofinanciación disponibles en el Fondo de Inversión Social (FIS). El FIS fue creado en 1992 como un órgano adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución con rango de ministerio que hace la planeación sobre la inversión de las finanzas públicas.

33. Los criterios para la distribución de los recursos del FIS privilegian indicadores de pobreza y cuotas por municipio. Estos son indicadores que tratan de responder a la descentralización. Sin embargo, los criterios para la distribución de recursos del FIS deberían ser consecuentes con el tipo de programa que el nivel nacional considera que debe fomentar. Lo mismo sucede con los porcentajes de cofinanciación. A estos problemas de diseño se añadieron dos de carácter político. En primer lugar, la politización de las unidades departamentales (UDECOs) y los comités departamentales (CODECOs) encargados de evaluar y aprobar las propuestas municipales. En segundo término, la creación de unas cuotas para proyectos específicos municipales de iniciativa de los congresistas a las cuales se asignó una contrapartida municipal de tan sólo 5 por ciento.

34. Desde el punto de vista de capacidad de ejecución, el diagnóstico que llevó a crear el FIS argumentaba que la ejecución del presupuesto de inversión de los Ministerios de Educación y Salud era muy baja, y que los Fondos (entidades adscritos a cada uno de los dos ministerios para ejecutar recursos de inversión) no eran eficientes y tenían procedimientos engorrosos. La solución que se implementó fue la



creación de un nuevo fondo, dentro de la filosofía de los fondos de emergencia que se han creado en Latinoamérica, tal es el caso del los fondos de Bolivia y varios países centroamericanos, no adscrito sectorialmente. En Colombia, el FIS se adscribió a la entidad encargada de la planeación nacional. En 1996 el FIS aparece como una de las entidades con más baja capacidad de ejecución presupuestal, superada sólo por dos entre 28 de su tamaño.

35. Hoy día hay casi un consenso entre las personas y entidades relacionadas con el proceso de ejecución de recursos de inversión social en que la creación del FIS no solucionó los problemas que tenían los fondos sectoriales sino que los repitió. Por tanto, el problema de cómo canalizar fondos del nivel nacional para impulsar proyectos específicos y desarrollar una función compensatoria, continúa sin una solución adecuada.



36. Pero cabe destacar una decisión importante tomada recientemente por la cual la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de «financiamiento de los Planes Educativos Institucionales -PEIs-».

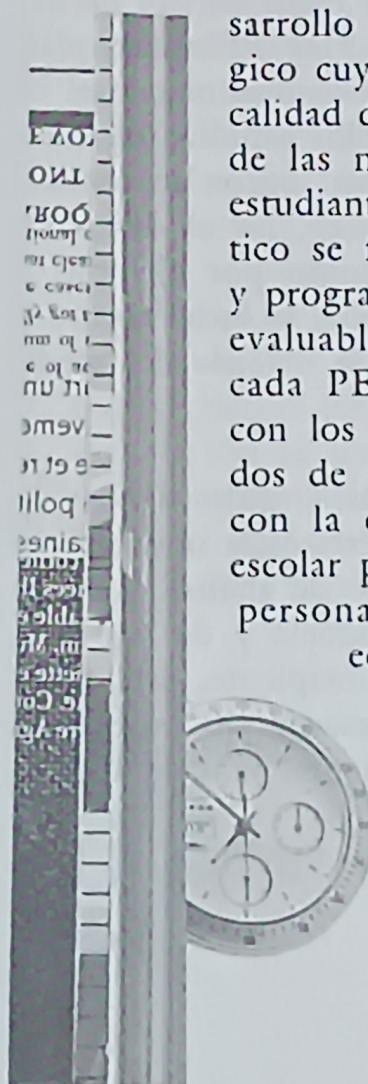
37. La consecuencia más importante de esta decisión es que una institución escolar, si logra que su PEI sea aprobado en el nivel departamental, puede acceder a los recursos muy específicos que requiere para su proyecto de desarrollo institucional ya que recibe el presupuesto y lo ejecuta directamente. Este concepto difiere del diseño tradicional de los rubros presupuestales: capacitación, materiales educativos, equipos, obras civiles, dentro de los cuales el nivel nacional hacía las decisiones técnicas y la ejecución presupuestal, y entregaba los servicios a las escuelas.

DESCENTRALIZACIÓN PEDAGÓGICA

38. Por coincidir con los procesos de descentralización, una serie de movimientos de renovación pedagógica se empiezan a englobar bajo el término de descentralización pedagógica. Se trata de los movimientos reformadores que reclaman mayor autonomía de la escuela para definir su proyecto pedagógico y para desarrollar programas curriculares diferenciados, respetando las características particulares de las subculturas que conforman la cultura del país.

39. En 1994⁸ dentro del concepto de descentralización pedagógica se obliga por ley a todas las instituciones educativas de primaria y secundaria a la preparación de Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Los PEI deben ser elaborados por la comunidad educativa o sea profesores, administrativos y padres de familia.

40. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico cuyo propósito es mejorar la calidad de la educación en función de las necesidades educativas del estudiante. A partir de un diagnóstico se formulan objetivos, metas y programas concretos, factibles y evaluables. Serán prioritarios en cada PEI las metas relacionadas con los logros educativos esperados de los estudiantes, así como con la creación de un ambiente escolar propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos. Se promoverá la elaboración de proyectos educativos que fomenten el desarrollo de valores de convivencia, participación, solidaridad y conservación del medio ambiente. En 1997 todas las instituciones escolares deberán contar



con un PEI⁹. Las instituciones escolares están respondiendo de manera muy diferenciada a este llamado, lo que es consecuente con su propia diversidad. Hay PEIs elaborados de manera estrictamente participativa, producto de la reflexión de la comunidad educativa. Otros han sido desarrollados por contrato, sin participación de la comunidad. Hay PEIs que plantean objetivos integrales relacionados con el incremento de la calidad de los estudiantes, otros se focalizan en incrementar logros académicos en unas áreas básicas. Otros, en el desarrollo de un tema de valores como por ejemplo el incremento de la democracia, la lucha contra la cultura de la violencia o la defensa del medio ambiente.



120

41. Entre todas las normas surgidas dentro del proceso descentralizador, ésta es la única iniciativa que tiene como centro de análisis y de interés el bienestar de la escuela y de sus estudiantes. El proceso, aún incipiente, está generando una dinámica interesante en las escuelas pero todavía es muy reciente para su evaluación.

3. EL IMPACTO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN LA ESCUELA

42. ¿Qué efecto han tenido en la escuela las reformas educativas recientes que se han desarrollado en Colombia en materia de descentralización? ¿Cómo se ha modificado la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, para elaborar su plan de trabajo, para evaluar sus resultados y responder por los mismos? ¿Qué impacto han tenido las reformas en las condiciones de enseñanza y aprendizaje y el manejo del aula?

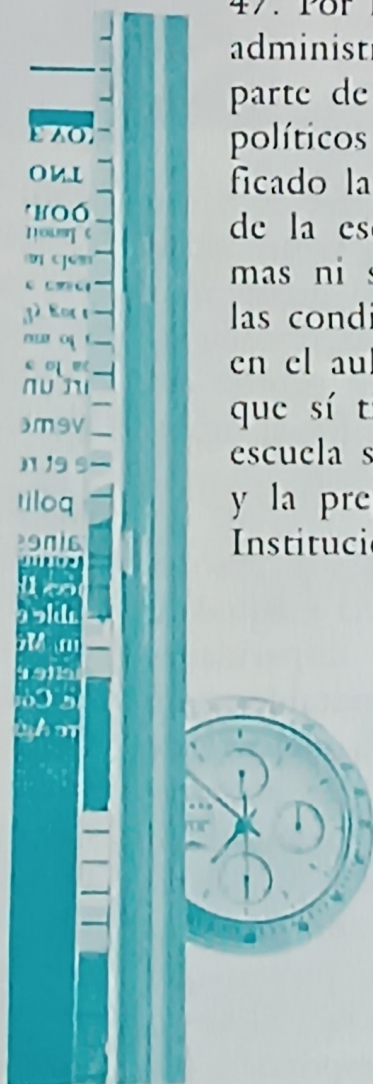
43. *La elección popular de alcaldes y de gobernadores es una medida de descentralización administrativa que tiene efectos positivos para la escuela.* Los alcaldes, elegidos popularmente, tienen interés en monitorear la distribución que hace el departamento de los recursos del Situado Fiscal entre los municipios. Anteriormente la capacidad y la voluntad de los alcaldes para ejercer este monitoreo era muy débil. Ellos eran nombrados por el gobernador. Es especialmente significativo el papel que pueden jugar hoy en día los alcaldes de los municipios más pobres. Estos municipios han visto disminuido el tamaño de sus planillas de profesores de manera continua cuando los departamentos aprobaban el traslado de los cargos hacia los municipios más ricos, especialmente la capital del departamento.

44. *Los criterios usados actualmente para determinar el monto de transferencias de recursos desde el gobierno nacional no favorece la equidad ni la eficiencia en la prestación del servicio educativo.* No hay descentralización fiscal en Colombia, por tanto la pregunta que se debe plantear es si las reformas a los criterios de asignación de recursos favorecen la calidad, la equidad y la eficiencia. Hasta el momento la asignación sigue siendo histórica y la fórmula que se debería empezar a aplicar ya está siendo cuestionada por los estamentos técnicos del gobierno.

45. *La descentralización de la administración de recursos financieros y planillas de personal en los departamentos no es una medida que se encamine a favorecer eficiencia, calidad o equidad en la escuela.* El departamento está tan lejos de la escuela como el gobierno nacional. Además históricamente aunque la nación era la que administraba el Situado Fiscal, en la práctica eran los departamentos los que manejaban las planillas de profesores y bajo ese regimen se dio la concentración inequitativa de recursos y profesores en los municipios más ricos de cada departamento.

46. La normativa que obliga a la preparación de Proyectos Educativos Institucionales, está claramente encaminada a: (i) suscitar un proceso de reflexión sobre lo pedagógico; (ii) hacer que la comunidad educativa de cada establecimiento escolar formule metas de desarrollo educativo de sus alumnos; y, (iii) hacer que la comunidad educativa evalúe los resultados de sus propuestas. *Los PEI sí pueden contribuir a modificar la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, los lleva a elaborar sus propios planes de trabajo y a evaluar sus resultados.*

47. Por lo tanto, las reformas financieras y administrativas que han ocupado la mayor parte de la atención de los técnicos y los políticos en los últimos años, no han modificado la capacidad de decisión e iniciativa de la escuela para solucionar sus problemas ni se relacionan con una mejoría de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en el aula. De otra parte, las dos medidas que sí tienen un potencial de ayuda a la escuela son la elección popular de alcaldes y la preparación de Proyectos Educativos Institucionales.



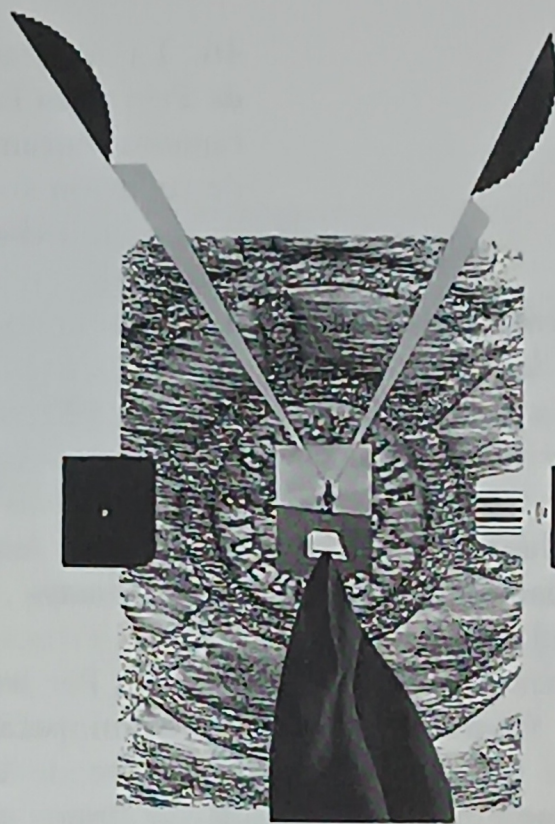
4. EL FUTURO DE LAS REFORMAS

48. ¿Qué debates se vislumbran y cómo podrían afectar la consolidación de las reformas de la última década y/o una orientación más decidida hacia la escuela?

EN EL INMEDIATO FUTURO

49. El debate en Colombia continúa centrado en evaluar y reformar el aparato gubernamental. La discusión ha empezado a girar en torno a los siguientes grandes temas: (i) la necesidad de reformular los criterios que se deben usar para decidir sobre el monto de las transferencias; (ii) la necesidad de aclarar los papeles del gobierno nacional, el departamental y el municipal.

(i) La distribución geográfica de los profesores no responde a criterios de eficiencia y equidad, como se observa en las enormes disparidades entre departamentos, pero más notablemente al interior de los municipios de la mayoría de los departamentos. Sin embargo, los departamentos, que están investidos con la autoridad para efectuar los cambios que modifiquen estado de cosas existente, no se ven obligados ni motivados a corregir la situación, puesto que no pagan el costo de las ineficiencias. El costo político de las ineficiencias le corresponde a los



alcaldes y el costo económico al nivel nacional. Por esta razón, el gobierno nacional a través de la acción conjunta del DNP, el MEN y la Misión Social¹⁰ ha preparado una propuesta para reformar la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993). Pero la aprobación de la reforma corresponde al Congreso de la República, conformado por representantes de los departamentos,

unos de los cuales se verían desfavorecidos con la reforma. La reforma también es desfavorable para los municipios ricos de todos los departamentos, que es donde se concentran actualmente los docentes, y desfavorable a los alcaldes de dichos municipios.

(ii) El gobierno central también está proponiendo una reforma que aclare las responsabilidades de los tres niveles. Propone que se concentre el papel de los departamentos en realizar una adecuada distribución de recursos y pago del personal docente y administrativo teniendo como fuente las transferencias que recibe de la nación. Propone además que los municipios utilicen los recursos que actualmente destinan a educación para pagar gastos recurrentes, diferentes de pago de profesores, y para ampliación de infraestructura. A manera de ejemplo, actualmente son los departamentos los que están

pagando los servicios públicos de los establecimientos escolares de su jurisdicción. Pero, de otra parte, hoy día todos los municipios, especialmente los más pobres, están pagando profesores y no dejarán de hacerlo mientras subsistan las inequidades por las cuales sobran docentes en los municipios ricos. De todas maneras, la aclaración de responsabilidades sólo se puede hacer cuando se haya avanzado en clarificar los criterios para realizar las transferencias que vienen del gobierno nacional.

A MEDIANO PLAZO

(iii) Los municipios están realizando un extraordinario proceso de aprendizaje sobre la administración pública movilizados, principalmente, por el hecho de estar encabezados por un alcalde elegido por votación. Es previsible que se generen fuerzas desde los municipios que pidan reformas y modificaciones al estado de cosas actual. Cualesquiera que sean, serán las primeras expresiones *de abajo hacia arriba* sobre cómo modificar o consolidar el proceso de descentralización.

(iv) El mandato que han recibido los establecimientos escolares de elaborar sus PEI también va a generar *de abajo hacia arriba* propuestas de reforma o fórmulas de consolidación de la situación actual. En efecto, movilizados por sus proyectos de desarrollo, es previsible que empiecen a exigir alguna autonomía para el manejo de recursos y otras reformas surgidas de su propia práctica, y que se empiecen a fortalecer los lazos entre escuelas y municipios para organizar el diálogo con el nivel departamental y, en general, para fortalecer el núcleo del sector educativo, que es la escuela.

NOTAS

1. Ley 12 de 1986.
2. Ley 111 de 1960.
3. El Decreto 2394 de 1968 crea el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE
4. Ley 43 de 1975
5. Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, «Racionalización del Gasto Público en la Educación Básica», octubre de 1996.
6. Ley 29 de 1989
7. Ley 60 de 1993.
8. Ley 115 de 1994.
9. Departamento Nacional de Planeación, «El Salto Educativo», Santafé de Bogotá, octubre de 1994, p. 9.
10. La Misión es financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y adscrito al Departamento Nacional de Planeación.