

EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS (BOGOTÁ, COLOMBIA 1994-2004)¹

Responsables: Carlos Miñana Blasco, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Paulina Gómez de Linares, Coordinadora, Magíster, Fabiola Téllez, Supervisora, Magíster, David Díez, estudiante de Antropología

En los últimos diez años se han venido implementando una serie de reformas educativas de gran impacto en la vida institucional de las escuelas en Colombia y en Bogotá. En primer lugar, la Ley 115 de 1994 (y decretos reglamentarios), que acogía en buena parte el espíritu democrático, participativo y social de la nueva Constitución de 1991. Por el contrario, la Ley 715 y decretos reglamentarios aparecidos recientemente, desde el año 2001 hasta hoy, cambian significativamente el marco legal educativo colombiano, intensificando los procesos de desconcentración administrativa, evaluación, control centralizado, ajuste fiscal y ampliando el mercado educativo. Para algunos autores (Jairo Estrada, Abel Rodríguez, por ejemplo) la Ley 715 podría entenderse como una contrarreforma a la Ley 115.

El caso de Bogotá es paradigmático por la sistematicidad y continuidad con que se que han aplicado las reformas en las tres últimas administraciones (Mockus – Peñalosa – Mockus) y porque se ha convertido en el ejemplo a seguir para el resto del país.

Esta ponencia se pregunta por el impacto de los procesos de descentralización en escuelas y colegios de Bogotá. Es el resultado parcial de una investigación más amplia orientada a analizar el impacto de las políticas educativas de los diez últimos años en la autonomía y en la vida escolar de los colegios estatales de la ciudad de Bogotá.

El equipo de investigación estuvo conformado por profesores, egresados y estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, al igual que por directivos docentes (supervisora, rectoras, coordinadora académica...) en activo y pensionados.² El Programa RED es un colectivo de profesores, profesionales y

¹ Ponencia presentada en el IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación desde su Escuela. Brasil 2005

² Carlos Miñana Blasco (Profesor de la UN, Director), Luz María Villegas (Magíster en educación, Asistencia general), Margarita Jaramillo (Ingeniera industrial, Asistencia administrativa), David Díez (Estudiante de antropología). Investigadoras e investigadores: Fabiola Téllez (Supervisora, Magíster), Blanca Cecilia Suescún, Flor Marina Triana, Rosalba Beltrán Gualtero (Exrectoras, Magíster), Rosaura Mestizo (Rectora, Magíster), Paulina Gómez de Linares (Coordinadora, Magíster), Luz Marina Álvarez (Rectora y coordinadora de CADEL), Carolina Arango y Luisa Fernanda Hernández (Antropólogas), Elizabeth Bernal (Psicóloga), Carlos Alberto Reverón (Economista, Tesista de maestría en Sociología de la educación), Diana Ortiz, Wilson Crisanto Núñez, Juan Sebastián Ávila (Estudiantes de sociología). También participaron en algunos momentos coordinadores de CADEL, directivos, docentes, administrativos y estudiantes de diferentes colegios, a quienes agradecemos su colaboración.

estudiantes universitarios, docentes y directivos docentes que se constituyó como tal en 1992 y es actualmente grupo de investigación en educación reconocido por COLCIENCIAS.

La metodología se basó en un proceso de reflexión, auto-observación, recuperación de la memoria, lectura, registro y escritura, y análisis por parte de un colectivo reducido de directivos, docentes, académicos y estudiantes universitarios. Este proceso se amplió en algunas ocasiones a eventos con participación más numerosa de directivos y docentes. Igualmente se realizaron tres estudios de caso en tres instituciones educativas del sector estatal de Bogotá, una encuesta a rectores, coordinadores, profesores y estudiantes sobre su percepción de las reformas y una revisión documental.

La descentralización es un concepto que se ha usado en forma diversa y ambigua, refiriéndose a procesos de descentralización y autonomía local o institucional, así como a la desconcentración de algún aspecto del sistema educativo, mientras el nivel central conserva el control último. La pregunta para hablar de descentralización sería: ¿Quién toma las decisiones sobre la ordenación básica de la educación? Una organización es descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. Los diferentes procesos de descentralización tienen un impacto directo en la autonomía regional, local e institucional. Sin embargo, como ha planteado Chiappe (1998), la descentralización puede entenderse de diferentes formas y aplicarse de forma diversa en cada uno de los niveles o en cada uno de los ámbitos a descentralizar.

Desde el punto de vista de la política, la descentralización facilitaría el rendimiento de cuentas, los instrumentos políticos y la integración nacional; lograría un acercamiento del gobierno al pueblo; facilitaría prestar mejores servicios a los “clientes”; conduciría a la participación y a la formación de líderes políticos, igualmente dar respuesta a aspectos culturales como la reivindicación de la identidad.

La descentralización junto con la privatización son dos políticas clave en las actuales reformas del sistema educativo. Su objetivo fundamental “*es reducir las responsabilidades financieras del gobierno central en materia de educación, así como su responsabilidad en materia de gestión*”. Sin embargo, hay funciones que no se descentralizan, y que se esconden tras lo que es descentralizado (Weiler, citado en Anderson y Dixon 2001).

Los antecedentes de la descentralización en Colombia se remiten a mediados de la década de los 80. La Constitución Política de 1991 asigna autonomía administrativa a los Departamentos y Distritos en materia de planeación, administración y coordinación para la prestación del servicio público de la educación. La Ley 60 (1993) estableció un régimen descentralizador hasta el nivel regional, sin llegar a los municipios. La esencia de la Ley 60 radicó en la definición de la participación de la nación y las entidades territoriales en la

dirección, financiación, y administración de los servicios educativos estatales, en el establecimiento de un régimen único para todos los educadores. La Ley asignó a los municipios el control directo de los colegios de su jurisdicción y la responsabilidad sobre la construcción, dotación y mantenimiento de las plantas físicas; más no fueron autónomos en el manejo del servicio: su planta de personal era definida por el Departamento de acuerdo con el situado fiscal asignado por el presupuesto nacional.

Chiappe (1998) ha mostrado que no hubo una descentralización hasta el nivel municipal e institucional, ni descentralización fiscal para el financiamiento de la educación. Se descentralizó la administración de los recursos para el pago de personal y profesores a los departamentos. Sin embargo, existía la posibilidad de que los municipios con más de 100.000 habitantes lo asumieran tras un proceso de certificación. El presupuesto de inversión estaba conformado por recursos manejados por el Departamento Nacional de Planeación a nivel central. Sin embargo, los establecimientos cuyo Proyecto Educativo Institucional hubiera sido aprobado por el Departamento, tendrían relativa autonomía en el manejo de los recursos de inversión.

La aplicación de estas políticas de descentralización se ha orientado a la municipalización de la gestión que transfiere a las autoridades locales el control administrativo de la educación y la ejecución presupuestal, pero no la toma de decisiones. En la práctica, la descentralización es sabotada por partidos y sectores políticos, por las burocracias de los organismos centrales y locales, por los sindicatos de docentes y por los representantes de los sectores educativos privados (Miñana 1999). Aquí la descentralización fue considerada como una política de ajuste, en la que se pasa la responsabilidad financiera y política del gobierno central a los gobiernos locales.

Hasta el 2001, la Constitución Política combinó un sistema dual conocido como “situado fiscal” destinado a los departamentos y distritos para financiar la oferta pública de educación y “participación en ingresos corrientes de la Nación” para financiar los municipios. Pero según Planeación Nacional, durante la última década, el gasto público nacional desbordó el ingreso. Esta crisis fiscal coincidió con la recesión económica (1998-2000) y con el aumento del gasto para la guerra interna.

Desde este panorama, el Ministro de Hacienda presentó un proyecto de reforma constitucional (*Reforma al Régimen de Participaciones Territoriales*) que desligaba el monto de los recursos a transferir de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), atando su crecimiento a la inflación, creando así un Sistema General de Participaciones (SGP). Para la educación, esta reforma modificó los criterios de asignación de los recursos. En adelante, las entidades territoriales no recibirán recursos en atención del gasto de sus nóminas sino del número de niños matriculados y por matricular en condiciones de eficiencia. Esta reforma revolucionaría la educación pública en Colombia y su impacto en la autonomía institucional fue importante.

En el 2001 el Congreso aprueba la Ley 715 que reforma el sistema de competencias y recursos de las entidades territoriales y descentraliza la

administración de la educación a los municipios mayores de cien mil habitantes. Ahora, todos los municipios del país pueden certificarse y manejar su educación, recibir directamente de la Nación los recursos en razón de la población atendida y por atender, administrar el personal docente y administrativo, y responder por la calidad y la cobertura del servicio educativo. A los municipios les corresponde liderar la educación con el apoyo de los rectores de los colegios. Esta Ley señala como objetivo fundamental “colocar la educación pública al servicio de los niños y jóvenes, según criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, acercar las decisiones educativas a la comunidad a través de la profundización responsable del proceso de descentralización” (Ministerio de Educación 2002).

Para ello se contemplan varias acciones: primero, el proceso de integración de las instituciones, mediante la creación de colegios completos, desde preescolar hasta grado 11°. En el caso de los rectores, los reviste de mayores funciones para que puedan administrar la institución, sus recursos y el personal además, podrán definir y seleccionar los perfiles de su personal docente. Habrá una sola administración por cada colegio, ya no dependerá de las jornadas, pues había colegios con tres rectores, tres administraciones y hasta tres plantas docentes. Finalmente, la ley crea los Fondos de Servicios Educativos en reemplazo de los ‘Fondos Docentes’, permitiendo a los colegios un manejo “responsable de los recursos con una rendición constante de cuentas.”

LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ

En Bogotá, al igual que en todo el territorio nacional, se aplicaron las políticas establecidas a nivel Nacional. El Acuerdo 31 (1992) del Concejo de Bogotá, estableció que “La Administración Educativa se descentralizará”, garantizando la participación de las comunidades educativas en la programación, seguimiento y control del proceso educativo. Para ello, se crean en 1994 los Centros de Administración Educativa Local, CADEL, que cumplirán funciones que les delegue la Secretaría de Educación del Distrito. Se estableció que el director del CADEL debía ser un directivo docente de la localidad, elegido democráticamente. Sin embargo, esta Resolución no se aplicó.

En el área estratégica de descentralización uno de los propósitos de la administración del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) fue “apoyar el desarrollo de la autonomía local e institucional en los procesos *administrativos*” (Villaveces 1998). Es decir, la descentralización desde este punto de vista y desde la estrategia de los CADEL fue netamente administrativa. Tanto así que es definido como “Instancia Técnica de Gestión Educativa ubicada en el nivel local, a través de la cual la Secretaría de Educación desconcentra la **administración** del Servicio Educativo en cada localidad”.

Otras funciones de los CADEL son: fortalecer las relaciones entre los distintos estamentos de la comunidad educativa y promover su participación para mejorar la gestión escolar, velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan la prestación del servicio educativo y la ejecución de las políticas, planes y programas del sector, ofrecer orientación y asesoría a los colegios para lograr mejores resultados en su gestión, controlar el uso eficiente de los

recursos asignados. Igualmente, asesorar y apoyar a las Autoridades Locales y a la SED en la identificación, formulación y ejecución de los planes de inversión, programas y proyectos educativos que se desarrollen en cada localidad.

Otro cambio de la administración que podría entenderse como una forma de descentralización, es la administración por proyectos con autonomía presupuestal, dirigidos por responsables de proyectos. El modelo se extendió a los centros educativos y se incentivó a los colegios estatales para que presentaran proyectos para su financiación.

Una administración descentralizada requería de estrategias de coordinación y de armonización entre los diferentes planes, niveles y proyectos (Distritales, locales e institucionales). En este proceso la propuesta metodológica partía de abajo hacia arriba: “la acción se concreta normalmente en cada plantel y debe responder a su PEI, pero los recursos necesarios provienen de los niveles distrital y local y por ello los objetivos deben ser congruentes” (Villaveces 1998).

En la siguiente administración de la capital (1998-2000) los CADEL se convierten en un nodo local de información y de control, mas no en un punto de toma de decisiones. De abajo hacia arriba, por parte de los usuarios, en los CADEL se radican las solicitudes y demandas, pero las decisiones se toman en el nivel central. Por parte del nivel central al CADEL llegan las demandas respecto a solicitudes de información o a la exigencia del cumplimiento de disposiciones y normas –que luego serán trasladadas por el CADEL a las instituciones educativas y regresarán por el mismo camino-.

Los CADEL se convierten en un nodo local de información y de control por la administración sin poder de decisión. Los usuarios radican en los CADEL las solicitudes y demandas, pero las decisiones se toman en el nivel central. En las tres últimas administraciones el CADEL se caracterizó por su imagen aparente de autoridad, por la agresividad y falta de concertación con que imponía las decisiones provenientes del nivel central. Es decir, no se produjo la articulación de abajo hacia arriba de los proyectos educativos locales en un proceso democrático y participativo. Los planes locales resultaban como una especie de sumatoria de indicadores y de información elaborada por técnicos de los niveles local y central, y no como un proceso de concertación y participación. Adicionalmente, ya no se hablaba de un coordinador de CADEL, sino de un “Gerente de CADEL”, con lo que se reforzó más aún su perfil administrativo y gerencial.

En el 2003 se asigna a los Gerentes de CADEL la función de “ejercer como superiores inmediatos de los Rectores y Directores de los colegios oficiales, de la localidad respectiva”, lo cual aparentemente fortalece el poder de los gerentes, aunque el nivel central es en realidad el que ejerce el poder a través de ellos. Resulta paradójica esta disposición pues la Ley 715, tenía como intención manifiesta el fortalecimiento de la autonomía del Rector. El Rector pierde así, capacidad de negociación frente a la administración por la

intermediación del Gerente, un intermediario sin capacidad para tomar decisiones.

En el fondo, la descentralización hacía énfasis, no en la autonomía, sino en la rendición de cuentas (*accountability*); no en la flexibilidad y en la democracia orientada a la pertinencia de la educación, sino en la eficiencia en el logro de los resultados cuantificables y comparables. Las actividades de formación de los directivos harán énfasis en esto, no en profundizar la democracia y la participación en los colegios, sino en la planeación y control de los resultados.

El CADEL coordina también los eventos de formación permanente, capacitación y foros educativos que se realizan en la zona, pero no los define ni los contrata. También ha servido también para coordinar algunas actividades y programas provenientes de las alcaldías locales, Juntas Administradoras Locales, comité de emergencias o personería, entre otros.

A su vez, ha servido para coordinar algunas actividades y programas provenientes de las alcaldías locales, JAL, comité de emergencias o personería, entre otros. Igualmente, ha cumplido una labor de filtro de las demandas de las diferentes entidades públicas y privadas en relación con las instituciones. En 1999 afirmábamos: “A la escuela llegan todos los problemas de la sociedad y todas las entidades oficiales y sectores sociales aprovechando esa ‘población cautiva’ con campañas, propuestas y exigencias...” (Miñana 1999).

En nuestro estudio, las reuniones mensuales de rectores en el CADEL, orientadas a transmitir las órdenes del nivel central y a recoger algunas inquietudes del nivel local, fueron valoradas como positivas. A pesar de que estas reuniones eran muy “ejecutivas”, en el sentido de unas interacciones muy reguladas, con énfasis en el aprovechamiento del tiempo y sin una posibilidad real de tomar decisiones que afectaran al nivel local, sirvieron para fortalecer la comunicación entre los directivos de la localidad, aprovechando algunos espacios informales.

En uno de los colegios que participó en los estudios de caso, la relación con el CADEL se regula a través de la Rectora; y en otro, todos los docentes entrevistados afirmaron que no tenían ningún tipo de relación con el CADEL porque todo lo tramitaban a través de las directivas. Al momento de tomar ciertas decisiones los rectores perciben el CADEL como la institución a la cual deben consultar las acciones a realizar y pedir aprobación.

Cuando otros miembros de la comunidad escolar visitan el CADEL suele ser para elevar una queja ante la SED. En los colegios se habla frecuentemente de las “investigaciones” que hace el CADEL a funcionarios y docentes, si esto es solicitado por alguno de los miembros de la comunidad educativa. Es por este motivo que la presencia de docentes o padres de familia en el CADEL comúnmente inquieta y es visto con sospecha.

Los docentes evalúan como negativa la intromisión del CADEL porque “...destruye la autonomía en el colegio, por ejemplo, en el seguimiento

disciplinar y con la toma de decisiones sobre los estudiantes, pasando por alto a la institución” (Taller con docentes). En algunos colegios, cuando se aplican las normas del Manual de convivencia sobre asuntos disciplinarios el CADEL las ignora.

En las encuestas realizadas a directivos y docentes se indagó por los aspectos en que creyeron que recibieron mayor apoyo del CADEL. Ellos mencionaron: “la colaboración en la elaboración y reporte de estadísticas” y “la información sobre normas legales”. Se destaca el hecho de que el 54% de los coordinadores, y el 41% de los docentes afirmaron no haber recibido ningún apoyo del CADEL en los últimos 5 años.

En el trabajo hemos mostrado cómo en el nivel distrital se ha producido una desconcentración de la administración. Se han abierto una especie de “ventanillas” para radicar solicitudes y para realizar trámites en cada localidad que son los CADEL, pero no se ha producido una verdadera descentralización hacia las localidades, y ésta tampoco ha llegado al nivel institucional.

Fruto de los procesos anteriores podemos hoy afirmar que, a pesar de las numerosas reestructuraciones y empequeñecimiento del Ministerio de Educación Nacional, éste conserva un peso decisivo y centralizado en la formulación de políticas, en la definición de los mecanismos para la asignación de recursos a los niveles locales, en el establecimiento de metas e indicadores, y en el control de la información. Las decisiones se toman en este nivel y se aplican en los niveles inferiores, con mínimas adaptaciones locales. A los departamentos, localidades y colegios les queda muy poco espacio para la toma de decisiones o para establecer sus metas autónomamente. El engranaje de la descentralización es una sofisticada y cada vez más eficiente máquina de transmisión de las órdenes de arriba hacia abajo y de flujo de información y de recursos.

Once años después sigue vigente la afirmación de Alfredo Sarmiento: Colombia es una “República Unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales” según reza la Constitución Política de 1991. La expresión contiene “una antinomia que permanece en la base de los procesos descentralizadores: autonomía sin independencia, descentralizar con centro” (Sarmiento Gómez, 1993).

En un estudio, titulado en forma muy apropiada *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, González (1997:443) sintetiza hace 8 años la problemática aquí planteada desde la perspectiva de la autonomía institucional y que poco se ha modificado en lo sustancial:

“Si bien la política sectorial plasmada en la ley general de educación propende por la autonomía del establecimiento escolar, su dependencia de la administración educativa departamental aleja toda posibilidad de evaluarlos (sic) en su eficiencia, toda vez que ella no descansa en una clara autonomía institucional. Esta nueva paradoja en el ordenamiento institucional de la educación (...) puede hacer artificial la operancia de los mecanismos de participación social y fiscalización. De igual forma se

hace impracticable una evaluación adecuada sobre el supuesto de que la rendición de cuentas ante otras instancias institucionales y sociales debe tener como premisa el uso autónomo de los medios necesarios por parte de quien es evaluado para poder medírsele en términos de resultados. Las ambivalencias institucionales de la política educativa en Colombia durante los últimos años y las transacciones de intereses que han llevado a definir los modelos organizativos y de gestión imperantes, hacen dudar de la cabal implementación de la filosofía de la ley general de educación y de sus principios más importantes”

Bibliografía citada

- ANDERSON, Gary y Dixon, Alexandra. 2001. “Cambio de paradigma y gestión local en los Estados Unidos. Hacia un paradigma de potenciación social”, en *La Autonomía Escolar. Una perspectiva crítica*. Smyth, John (ed.). Madrid: Akal.
- CHIAPPE, Clemencia. 1998. “El impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar”, en *Educación y ciudad*, Bogotá, 5:108-123.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 2002. *Memorias de la Educación., julio del 2000 a agosto del 2002*. Bogotá: MEN.
- MIÑANA BLASCO, Carlos. 1999. *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Programa RED.
- SARMIENTO, Alfredo. 1993. “La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Colombia”. IPEE/UNESCO. París.
- VILLAVECES, José Luis. 1998. *Informe de gestión 1995-1998*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito Capital, manuscrito.

Carlos Miñana camina@cable.net.co

Dic. 6