

**EFFECTOS INMEDIATOS POR LA APLICACIÓN DE LA LEY 715 DEL 2001, EN
LOS COMPONENTES ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DEL SECTOR
EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO.**

ROBERT GIOVANY LEDEZMA ORTEGA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006.**

**EFFECTOS INMEDIATOS POR LA APLICACIÓN DE LA LEY 715 DEL 2001, EN
LOS COMPONENTES ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DEL SECTOR
EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO.**

ROBERT GIOVANY LEDEZMA ORTEGA

TRABAJO DE GRADO

**ASESORA: DRA. RUTH AMALFI RAMIREZ MUÑOS
ABOGADA ESPECIALISTA.**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006.**

“Las ideas conclusiones aportadas en el presente trabajo de grado, son responsabilidad del autor”

Artículo 1 del acuerdo 324 de Octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de La Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Firma del Jurado.

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 22 de Agosto del 2006.

DEDICADO A

La memoria de mi padre Raúl por convertirse en mi guía, iluminando cada paso de mi vida.

Mi madre, Mireya, motivación moral de mi existencia, por su amor y apoyo incólumes.

Mis hermanos, Patricia, Eliana, Raúl, Diana y mis sobrinos: Nicolás, Sergio y Camila, por su respaldo permanente en todos mis emprendimientos.

Mi esposa Martha Inés, cuyo desmedido amor, engrandece mi alma.

Mi pequeña Valentina, quien recién llega a mi vida para colmarla de alegría.

CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCIÓN	13
1. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	15
1.1 GENERALIDADES	15
1.1.1 Centralización.	16
1.1.2 Desconcentración.	17
1.1.3 Descentralización.	18
1.1.3.1 Clasificación de la descentralización.	18
Política.	18
Fiscal.	19
Administrativa	19
1.2 CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	20
1.2.1 La Función Administrativa.	22
1.3 LAS TRANSFERENCIAS COMO ELEMENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	23
1.3.1 La necesidad de las transferencias.	23
1.3.2 Transferencias y Descentralización.	25
1.3.3 Las transferencias en la tradición colombiana. .	27
1.3.4 Las Transferencias en la Constitución de 1991.	28
2 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	30
2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA EDUCACION	30
2.1.1 El derecho a la educación.	31
2.1.1.1 El núcleo esencial del derecho a la educación.	32
Derecho de Disponibilidad.	33
Derecho de acceso.	33
Derecho a la permanencia.	33
Derecho a la calidad educativa.	34
2.1.2 El servicio público de educación.	35
2.1.2.1 Tratamiento Constitucional del servicio educativo.	36
2.1.2.2 Tratamiento Legal del servicio educativo.	37
2.2 LOS ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO	39
2.2.1 La necesidad de descentralizar la educación.	39
2.2.2 Aproximación al desarrollo legal de la descentralización educativa.	40
Ley 24 de 1988.	41
Ley 29 de 1989.	41
Ley 60 de 1993.	41
Ley 115 de 1994.	42
Ley 715 del 2001.	42

3.	EL REGIMEN DE TRANSFERENCIAS	43
3..1	3.1 EI REGIMEN DE TRANSFERENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	43
3.1.1	El Situado Fiscal.	43
3.1.2	Las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación.	43
3.1.3	La Ley 60 del 1993.	44
3.2	LA NECESIDAD DE CREAR OTRO SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	45
3.3	EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	48
3.4	LA LEY 715 DEL 2001	49
3.4.1	Composición del Sistema General de Participaciones.	50
3.4.2	Competencias.	50
3.4.3	Conceptos básicos de la ley 715 del 2001, en materia de educación.	51
3.4.3.1	Asignación por alumno.	51
3.4.3.2	Relación Alumno – docente.	52
3.4.3.3	Certificación.	52
3.4.3.4	Instituciones educativas.	53
3.4.3.5	Fondos de Servicios Educativos.	54
3.4.3.6	Distribución de recursos del sector educativo.	54
3.4.3.7	Instituciones “no estatales”.	55
3.4.3.8	Sistema de control.	56
3.4.3.9	Sistemas de información.	56
3.4.4	Propósitos de la ley 715 del 2001.	57
4	EFFECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE EDUCACION	58
4.1	REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS	58
4.2	FINANCIACIÓN DE LA DEMANDA	58
4.3	ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS	59
4.4	EFFECTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN.	60
4.5	INFLUENCIA DE LA CERTIFICACIÓN.	61
4.6	EFFECTOS SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SINDICATOS	61
4.7	HACIA LA PRIVATIZACIÓN	62
4.8	INCIDENCIAS SOBRE EL MAGISTERIO	62
4.8.1	Estatuto Docente y Estatuto de Profesionalización Docente.	64
4.9	OTROS EFFECTOS	66
5	INCIDENCIAS DE LA LEY 715 DEL 2001 EN EL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO	68
5.1	CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ	68
5.1.1	Origen y localización.	68
5.1.2	Características socioeconómicas.	68
5.1.3	Aspecto demográfico.	69
5.2	ELEMENTOS ORGANIZATIVOS DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ.	71
5.2.1	Dirección del servicio educativo.	71

5.2.2	Instituciones educativas.	72
5.2.3	Sector docente y administrativo.	73
5.2.4	Cobertura.	76
5.2.5	Relación alumno docente.	82
6	ELEMENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO A PARTIR DE LA LEY 715 DEL 2001.	84
6.1	INGRESOS EN EDUCACION.	85
6.2	DISTRIBUCION DE GASTOS EN EDUCACION.	87
6.3	POSIBLES INCIDENCIAS FINANCIERAS DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN.	90
7.	7. ASPECTOS FAVORABLES	95
8.	8. ASPECTOS DESFAVORABLES:	97
9.	9. ESTRATEGIAS SUGERIDAS.	99
10.	10. CONCLUSIONES.	102
	BIBLIOGRAFIA.	105

LISTA DE TABLAS.

	Pág.
Tabla 1. Matricula escolar total Municipio de La Cruz 2002 – 2005.	77
Tabla 2. Matricula escolar urbana, Municipio de La Cruz 2002 – 2005.	77
Tabla 3. Matricula escolar rural, Municipio de La Cruz 2002 – 2005.	77
Tabla 4. Tasa de cobertura escolar por niveles, Municipio de La Cruz 2005.	78
Tabla 5. Tasa de cobertura escolar rural/urbano, Municipio de La cruz 2005.	79
Tabla 6. Tasa de extraedad, Municipio de La Cruz 2005.	79
Tabla 7. Tasa de cobertura neta, Municipio de La Cruz 2005	80
Tabla 8. Tasa de cobertura escolar, SISBEN, Municipio de La cruz 2005.	81
Tabla 9. Ingresos para educación Municipio de La Cruz 1999 -2005.	86
Tabla 10. Destino de recursos educativos: Municipio de La Cruz, 1999– 2005.	88
Tabla 11. Costos educativos, Municipio de La Cruz, 2004 – 2005	91

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Muestra generacional de población, La Cruz 2005.	69
Gráfica 2. Población en edad escolar La Cruz 2005.	70
Gráfica 3. Estadísticas SISBEN La Cruz 2005.	70
Gráfica 4. Vinculación de personal docente municipio de La Cruz. (Antes de la ley 715 del 2001).	74
Gráfica 5. Nivel académico de docentes.	76
Gráfica 6. Comportamiento de matrícula Municipio de La Cruz 2002- 2006.	78
Gráfica 7. Comportamiento de los ingresos por transferencias para educación, Municipio de La Cruz, 1999 – 2005.	87
Gráfica 8. Comportamiento de los gastos educativos, La Cruz, 1999 – 2005.	88

RESUMEN

El Acto Legislativo No. 001 del 2001 y la ley 715 del mismo año, que se refieren al régimen de transferencias de recursos y competencias de la nación a las entidades territoriales, causan profundas transformaciones en el ejercicio de la educación pública en Colombia, por cuanto influyen de manera directa en los componentes organizativos y financieros del servicio educativo.

Estas transformaciones influyen de forma diversa, según las condiciones socioeconómicas de cada región, siendo más marcadas en los municipios con mayores dificultades como es el caso de La Cruz Nariño, el cual sirve de objeto de estudio para establecer las incidencias inmediatas en el sector educativo por la aplicación de la ley 715 del 2001 a nivel local.

El Nuevo régimen de transferencias introduce aspectos que reorganizan el manejo del sector educativo, exigiendo mayor eficacia en la utilización de los recursos públicos y en el cabal cumplimiento de responsabilidades a los actores educativos. En el caso del Municipio de La Cruz Nariño, los efectos inmediatos de la ley 715 del 2001 y sus decretos reglamentarios, son positivos, en la medida en que ha permitido progresar el sector educativo con la incorporación de los docentes municipales a la planta del departamento, mejorando su situación laboral; con la reorganización de las Instituciones Educativas, la ampliación de cobertura, el impulso de la educación de adultos, la seguridad en la elaboración y ejecución de los presupuestos locales en materia educativa, ente otros aspectos.

A partir de la nueva normatividad, para el municipio ha sido posible realizar inversiones en mejoramiento de la calidad educativa y el incremento de cobertura que anteriormente eran bastante limitadas, porque los recursos del sector eran absorbidos por los gastos de personal, al tiempo, se organizan las finanzas del municipio, por cuanto finalizan sus dificultades para el cumplimiento oportuno y equitativo de los derechos laborales de los docentes municipales.

No obstante, estas ventajas, los reales alcances del nuevo régimen de transferencias se revelarían tras un eventual proceso de certificación del municipio, el cual representaría una carga insuperable para el ente territorial por su difícil situación fiscal y las complejas condiciones económicas de la población. En este sentido los efectos de la ley 715 del 2001 en el sector educativo, son esencialmente temporales, si se efectúa la tendencia del nivel central, de certificar a los municipios.

ABSTRACT

The constitutional amendment number 001 and new regulation number 715, issued in 2001 in Colombia, presenting the laws in force for the distribution of the nation's budget to the municipalities, completely change the dynamics and nature of the Public Education in Colombia because these new regulations directly affect the financial and managerial entities of the educational sector.

These several transformations have various effects in the different regions, depending on their socio-economic situation, affecting in a more drastic way those undergoing the worst déficit as is the particular case for the municipality of "La Cruz" in Nariño, which best exemplifies the immediate consequences of the execution of this law.

The new budget-distribution law presents new standards and regulations which reorganize the management of the educational sector, demanding more efficiency in the administration of economic public resources and in the correct fulfilment of all kind of responsibilities for the educative entities. In the particular case of the municipality of "La Cruz" Nariño the achieved results of this new law have been satisfactory due to the improvement the educational sector has witnessed in terms of new officially hired professors and teachers for the different institutions, expansion of the educational system coverage, new implemented programs for the education of adults, safety in the planning and execution of regional budgeting projects within the educational field, betterments in the quality of education, reliable and just-in-time payment of the payroll among others which were not possible before.

Nonetheless, the real results of this new regime will only be proved after the implementation of a certification process in this municipality, which is not viable at the moment due to the complex fiscal and economic situation La Cruz is facing now. Following this line of thought, the immediate effects of the law mentioned above are temporary, until a proper certification process for the different municipalities were to be implemented.

INTRODUCCIÓN

Con el advenimiento de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 001 del 2001 y su posterior desarrollo con la ley 715 del mismo año, la aplicación de nuevos modelos en materia de transferencias de la Nación a los entes territoriales, ha originado profundas transformaciones en el ejercicio de la educación pública en Colombia, dada su influencia directa en los componentes organizativos y financieros del servicio educativo, y que a su vez, exigen de todos los actores involucrados en el proceso, un serio análisis para enfrentar las naturales consecuencias, positivas o negativas, de una reforma con los alcances como la que se viene produciendo.

El Acto Legislativo 01 del 2001, modifica los artículos 356 y 337 de La Constitución Política de 1991 creando el Sistema General de Participaciones como único sistema de transferencias intergubernamentales. Es reglamentado por la ley 715 del 2001, que dicta normas orgánicas sobre distribución de competencias y recursos entre la Nación y Las entidades territoriales. A su vez, esta ley es desarrollada por una serie de decretos (0230, 1278, 1283,1850 del 2001, 3020 del 2002 1171, del 2004, entre otros), que reglamentan, establecen, modifican o derogan, aspectos considerados substanciales dentro del sector educativo y que introducen innovaciones en las condiciones sobre el personal docente, directivo docente, y administrativo; las Instituciones educativas; el manejo de los recursos para educación; las autoridades educativas, etcétera.

Estas transformaciones no siempre influyen de la misma forma pues, las condiciones socioeconómicas propias de las regiones particularizan las incidencias causadas por el régimen de transferencias en cada una de ellas, siendo sin duda más acentuadas en los municipios con mayores dificultades como es el caso de La Cruz, el más antiguo del Departamento de Nariño y aunque posee múltiples riquezas naturales, es a veces incapaz de cumplir con sus objetivos básicos.

Esta investigación se limita a analizar la situación del sector educativo en el Municipio de La Cruz Nariño, entidad descentralizada de derecho público, sujeta naturalmente al régimen de transferencias y con los componentes necesarios para que sirva de objeto de estudio.

Nuestra experiencia personal como alcalde municipal de La Cruz brindó la oportunidad de conocer un poco más de cerca la problemática educativa de la localidad, permitiéndonos observar de manera directa, las primeras implicaciones del nuevo sistema transferencias, lo que motivo el presente estudio; claro esta que la observación directa no es suficiente, la información se soporta también en

documentos oficiales y en la lectura de literatura en derecho administrativo, constitucional, y finanzas públicas.

La Cruz Nariño en la actualidad enfrenta serios contratiempos fiscales por ello, constituye elemento de gran importancia el entendimiento del nuevo régimen de participaciones y el análisis de sus efectos. La población cruceña, por sus altos índices de pobreza, tiende a la consecución del subsidio en todos los sectores y no están preparados para recibir los profundos cambios que se vienen sucediendo y que exigen esencialmente, mayor capacidad de tributación.

El presente trabajo se divide en seis capítulos: el primero trata sobre la descentralización administrativa, el segundo sobre la descentralización educativa, y los dos componen el contexto teórico para el análisis de la información.

El capítulo tercero describe el régimen de transferencias antes y después del acto legislativo 01 del 2001, haciendo énfasis en los conceptos mas relevantes de la normativa frente al tema educativo, así como las medidas iniciales del Estado para proceder a su aplicación.

El capítulo cuarto busca informar sobre los efectos generales de la nueva normatividad en materia de transferencias, sobre la prestación del servicio educativo, tratando de explicar su influencia en aspectos cruciales como la asignación de recursos, la financiación de la demanda educativa, la descentralización, y el gremio docente, entre otros.

En los capítulos quinto y sexto se examinan las condiciones e impactos de la reforma sobre los aspectos organizativos y financieros de la educación en La Cruz respectivamente, estudiando temas como la dirección del sector, la cobertura, la situación de los docentes, las instituciones educativas, el manejo de los ingresos y egresos en las finanzas educativas y las posibles consecuencias de un eventual proceso de certificación del Municipio.

Finalmente aclaramos que la investigación no pretende hacer un análisis desde el punto de vista de teoría económica, ni desvirtuar - al menos argumentativamente -, las nuevas condiciones del ejercicio de la educación pública; solo trata de informarnos de manera descriptiva – explicativa, sobre los efectos iniciales causados en el sector educativo a nivel local por la aplicación de la ley 715 y sus decretos reglamentarios, desde una perspectiva fáctica y sobre el análisis de la realidad educativa que se ha experimentado en los primeros años de vigencia de la reforma, a fin de entender el nuevo rol que corresponde asumir a la comunidad educativa en la misión de educar a las futuras generaciones.

1. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1 GENERALIDADES

Históricamente han evolucionado dos posiciones sobre la forma de organización de los Estados y aunque no son las únicas, si son las de mayor preponderancia; hacemos referencia al Federalismo y al Centralismo, corrientes políticas que han dado origen a los Estados federal y unitario respectivamente.

En el primero, por virtud de una alianza constitucional coexisten varios Estados, sometidos por un lado a un poder único y por otro, se reservan su independencia. Convergen dos poderes: el federal y el particular de cada Estado federado; forma una sola persona jurídica desde el punto de vista del derecho internacional, y desde el derecho interno, constituye una multiplicidad política; la federación ejerce las funciones constitucional, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, pero a la vez, los Estados federados ejercen dentro de su territorio, las ultimas tres; finalmente aparece una sola Constitución Nacional, que representa la voluntad de unificación de los Estados federados aunque a veces, estos pueden promulgar sus propias constituciones, siempre que se apeguen a los principios de la federal..

El Estado Unitario por su parte, constituye una unidad que involucra todos los elementos del Estado conservando en un solo centro el ejercicio del poder político sin reconocer autonomía a sus unidades administrativas las cuales están sujetas a una relación jerárquica frente a las autoridades centrales. En esta clase de Estados se aplica la centralización política y administrativa, se gobierna bajo una misma constitución, una unidad legislativa de alcance nacional, y hay un solo sujeto de derecho público soberano que concentra la totalidad de atributos poder público.

En Colombia desde los orígenes del sistema republicano ha predominado el Estado Unitario que ha encarnado un permanente proceso en nuestra forma de organización estatal, solo interrumpido por un periodo federal cercano a los 30 años de vigencia, desde 1858 a 1886, año en el cual, bajo el gobierno de Rafael Núñez se expidió una constitución de marcada inspiración centralista pero atenuada con la noción de descentralización administrativa que ya trataremos.

El manejo de un Estado, exige la mayor responsabilidad de los dirigentes, pues, se trata de los destinos de colectividades humanas. Resulta demasiado complejo dirigir desde un solo centro todas las relaciones sociales, pues son muchas las condiciones que diferencian a la población. Según el doctor Libardo Rodríguez¹ el

¹ RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. 10 ed. Santa fe de Bogotá: TEMIS, 1998. p. 42 y 43

Estado unitario no se presenta según se ha definido, porque en la práctica se dan una serie de fenómenos que racionalizan las relaciones entre el poder central y local. Sugiere que el Estado unitario es aquel en el cual se presentan unas autoridades centrales muy fuertes, frente a unas autoridades locales con muy poca autonomía y en ese sentido afirma:

Los matices que hemos mencionado para concretar las relaciones entre autoridades centrales y autoridades locales dentro de un Estado unitario, se derivan de los conceptos de centralización, desconcentración, descentralización, centralización política y descentralización administrativa, y de los controles que existen en estas situaciones².

Ahora bien, en la evolución de las sociedades se da el nacimiento social y/o jurídico de regiones y localidades, que la mayor de las veces no hallan idénticos procesos de progreso surgiendo desigualdades evidentes entre una y otras, esto ocasiona la no muy estimable división entre áreas beneficiadas y marginadas: las diferencias económicas, culturales, políticas, la heterogeneidad de las gentes, así como el desconocimiento de sus condiciones por parte del nivel central, exigen de herramientas para superar las inequidades, esto admite la posibilidad de transferir la capacidad de tomar decisiones normalmente encargada al nivel Nacional, hacia los organismos de las entidades territoriales y en consecuencia, la ejecución de modelos administrativos regionales o locales ciertamente autónomos para procurar su propio desarrollo.

El anterior, en un sentido amplio es el objetivo de la figura de la descentralización, pero para una mayor comprensión creemos necesario estudiar brevemente los conceptos de la centralización y la desconcentración, para pasar luego al análisis de la descentralización y de la noción de centralización política y descentralización administrativa.

1.1.1 Centralización. *“Es la manifestación jurídico – política que coloca todas las atribuciones y funciones públicas; sean éstas la constitucional, la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional, la electoral, la de control, etc., en cabeza del Estado como la única persona jurídica pública”.*³

La centralización es el modelo de organización estatal donde el poder público se ejerce desde un solo centro a partir del cual, se ejecutan todas las funciones estatales: constitucional, legislativa, administrativa, jurisdiccional, etc. En el sistema centralista no se reconoce autonomía, ni se concede personalidad jurídica a las divisiones territoriales, de modo que el Estado (central) es el único dotado

² Ibíd.

³ AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Aplicación del derecho administrativo en Colombia. Bogotá : Doctrina y ley, 2002. p 55.

con la capacidad para ejercer derechos y adquirir obligaciones, las territorialidades se convierten en simples círculos que hacen más operativa la prestación de los servicios públicos; envuelve una organización de los órganos del Estado estrictamente jerarquizada, las autoridades locales se encuentran sometidas a las instrucciones de órganos superiores sin que sea posible de su parte, la toma de decisiones substanciales.

La centralización posee sistemas de control jerárquico: si el Estado concentra las actividades públicas, es apenas natural que tenga bajo su gobierno a todos los órganos que cumplen con ellas. En este caso, la autoridad superior cuenta con facultades de designación, y retiro del servicio de los funcionarios subordinados, además goza de atribuciones disciplinarias. Este control también se ejerce sobre los actos de los subalternos ya sea, revocándolos o reformándolos, delegando funciones y ejerciendo el poder de instrucción.

Como se expuso, es bastante improbable que la centralización se presente completamente por la dificultad en el manejo del poder político desde un solo centro, además, las colectividades territoriales insisten permanentemente en pretender mayor autonomía basados fundamentalmente en la idea de lograr una administración más eficiente. En consecuencia, la centralización en la práctica no de da en términos absolutos dando lugar a fenómenos que la limitan.

1.1.2 Desconcentración. *“Es la primera limitación que encontramos a la centralización absoluta. Consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado, o de otra entidad de carácter nacional, para que las ejerza en nombre de estos...”⁴*

En el sistema de la desconcentración el ordenamiento jurídico faculta a ciertos dependientes para que ejerza funciones en nombre del Estado pero conservando este, su poder de decisión en el nivel central. Es el encargo de atribuciones a organismos subordinados sin afectar las atribuciones de los directivos de la administración; puede hacerse por territorio cuando la ley asigna facultades a dependencias ubicadas en las divisiones territoriales, o por funciones o jerárquica, cuando entre dependencias del mismo nivel central, el ordenamiento imparte las competencias.

En la desconcentración, las actuaciones de las autoridades locales se hacen en nombre de las autoridades centrales quienes conservan el control jerárquico del que ya hablamos y en virtud del cual pueden revisar, modificar o revocar los actos del subordinado, y ejercer las facultades de nominación, retiro o disciplina sobre los funcionarios subalternos. Constituye una limitante a la excesiva concentración de poder pero no difiere substancialmente de la centralización, más bien es una forma de esta pues, las prerrogativas del poder político continúan aún en manos

⁴ RODRIGUEZ, Op. cit., p 43.

del Estado, esto permite concluir, que la desconcentración, “... es una centralización atenuada”.⁵

1.1.3 Descentralización. Manifiesta el profesor Jorge Enrique Ayala Caldas:

Es el otorgamiento, transferencia o traspaso de atribuciones, funciones o responsabilidades públicas, por parte del Estado o del poder central, a las autoridades regionales, departamentales, provinciales, distritales o municipales, para que las ejerzan autónoma e independientemente, por si mismas, y que se pueden presentar en las áreas política, administrativa o fiscal...⁶.

En la descentralización las entidades regionales y locales gozan de autonomía, y bajo su responsabilidad toman decisiones, ejerciendo la facultad de organizarse bajo sus propios criterios salvo, claro esta, los parámetros generales dictados normalmente por la constitución y las leyes. Implica el otorgamiento de funciones a personas jurídicas públicas diferentes del Estado (entidades secundarias), con capacidad para definir los lineamientos generales en todos los aspectos que conciernen a la administración dentro de su jurisdicción. Las entidades descentralizadas se manejan autónomamente, pero no dejan de ser parte del Estado, es decir, siguen integradas a el.

Las comunidades cada vez exigen mayor autonomía, protagonizando hechos económicos, políticos y sociales que sirven como antecedentes a los procesos de reestructuración de los Estados dando paso a la descentralización principalmente. La consecuente reforma en la organización estatal se funda entonces, en la necesidad de democratizar la vida política, dando participación a la población y en la de buscar mayor eficiencia a la actividad estatal. Esta reestructuración, dadas las “crisis fiscales”, busca al tiempo cesar con el Estado de bienestar impulsando la descentralización hacia las regiones para procurar reducir el déficit fiscal, e implantar una organización bajo los principios del costo-beneficio, la eficiencia, y la eficacia, dentro de un contexto de política económica neoliberal.

1.1.3.1 Clasificación de la descentralización. Una clasificación de la descentralización se puede apreciar a partir sus contenidos. En este sentido la descentralización puede ser:

- **Política.** Cuando se transfieren a los órganos descentralizados, o más propiamente dicho a las divisiones territoriales, atribuciones de tipo político como la constitucional y la legislativa.

⁵ Ibíd., p 44.

⁶ AYALA CALDAS, Op. Cit., p 56.

- **Fiscal.** Es la capacidad constitucional y/o legal de los órganos descentralizados para gestionarse sus propios ingresos de manera independiente del poder central y de la misma forma apropiar los presupuestos para la ejecución de sus gastos.
- **Administrativa.** Es el traslado hacia los entes descentralizados de atribuciones propias de la función administrativa, especialmente las concernientes a la prestación de los servicios públicos y la provisión del bienestar general.

Al tiempo, la descentralización administrativa se presenta principalmente de dos maneras: la territorial y por servicios, aunque doctrinariamente se habla de una tercera nombrada “por colaboración”:

- **Territorial:** Es el otorgamiento de atribuciones a las entidades territoriales, vale decir, a las divisiones geográficas de un Estado dotadas de personería jurídica y definidas normalmente por La Constitución o la ley. En nuestro país, el territorio se divide en departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas (art. 286 C.N).

En esta clase de descentralización las divisiones territoriales deben contar con algunos elementos esenciales: la existencia de necesidades locales, estar dotadas de personería jurídica, autonomía financiera, autonomía administrativa, y contar con autoridades locales elegidas por la comunidad radicada en el respectivo territorio.

- **Por servicios:** El Estado, en la búsqueda mayor eficiencia, encarga o cede funciones administrativas a órganos especializados que cumplen con las competencias que demandan mayor tecnificación. En Colombia esta descentralización se expresa en la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta, empresas sociales del Estado, etc.

Al igual que la anterior, la descentralización por servicios contiene también unos elementos constitutivos: Existencia de una actividad que exija especialidad, creación legal de una entidad que se encargue de desarrollarla, personería jurídica, autonomía financiera, autonomía administrativa y autoridades propias escogidas por la misma entidad.

- **Por colaboración:** Consiste en el encargo hecho de manera expresa por el ordenamiento jurídico, de atribuciones públicas a personas particulares como es el caso de las cámaras de comercio, las notarias, La Federación Nacional de Cafeteros, los tribunales de ética médica, etc.

Las autoridades descentralizadas también están sujetas a un control por parte del Estado, pero a diferencia de la centralización, no se funda en una relación jerárquica sino que pende del principio de legalidad, vale decir, que procura la defensa del ordenamiento jurídico; es denominado control de tutela, administrativo o gubernamental, y puede desplegarse también sobre las personas o sobre los actos de los órganos descentralizados.

Teóricamente el primer caso, difícilmente podría darse en un sistema descentralizado, pues envolvería un cierto grado de dependencia, sin embargo, un ejemplo de ello puede ser la facultad del Presidente de la República, de suspender o destituir a los gobernadores, o estos últimos frente a los alcaldes, siempre que se reúnan los presupuestos legales para ello.

Respecto al control de tutela sobre los actos, las autoridades centrales no pueden reformarlos o revocarlos directamente, pero en caso de contradicción de los actos del órgano descentralizado con la ley o la Constitución pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que defina su validez. Otro ejemplo de esta clase de control es la facultad de los gobernadores y alcaldes de objetar por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad los actos de las asambleas o concejos respectivamente.

En este orden, la descentralización constituye a la postre una herramienta para asegurar el desempeño de las políticas nacionales y el desarrollo de las potencialidades territoriales, al tiempo sugiere una coexistencia de dos formas de poder político: el central y el regional o local que por definición gozan de cierta independencia.

La descentralización trae como resultado el acercamiento de las colectividades regionales y locales con el Estado. Las entidades territoriales por su naturaleza están directamente relacionadas con las comunidades, y mientras tengan mayores atribuciones, más directamente integran los objetivos del Estado. Uno de los alcances de la descentralización lo constituye la participación, definida como la intervención directa de los miembros de la comunidad en los asuntos que los vinculan como partes de un grupo social. La participación se aprecia como un proceso donde la población interviene de manera inmediata en las decisiones que conciernen al desarrollo de sus comunidades, concluyendo que la descentralización esta ligada a la noción de democracia y por ende se instituye como opinión general, que un Estado es más democrático mientras más descentralizado sea.

1.2 CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las funciones generales del Estado son: la Constitucional, la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional. En los países federales, cada uno de

los Estados de la unión, cumplen con todas ellas o por lo menos con las tres últimas y los Estados unitarios por su parte, las ejercen en su totalidad.

La Nación Colombiana, con La Constitución de 1886, al pasar del federalismo al centralismo, quiso ensayar un modelo intermedio. Esta posición consistió en una centralización Política y una descentralización administrativa, es decir, que el Estado conserva las funciones políticas, principalmente la constitucional y la legislativa, y otras como la jurisdiccional, la electoral, etc., pero somete a los principios de la descentralización la función administrativa.

Este modelo se transmitió a La Constitución Nacional de 1991 en los siguientes términos: *“Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales...”*⁷.

Las funciones constitucional y legislativa se concentran en el poder central, de modo que existe un único cuerpo legislativo en todo el país; en el caso colombiano es el Congreso Nacional integrado por: El Senado de La República y La Cámara de Representantes a quienes les corresponde la tarea de hacer las leyes y conocer de las reformas constitucionales. El Congreso ejerce sus funciones desde la capital, en las divisiones territoriales no existen órganos legislativos, las Asambleas y Concejos Municipales son corporaciones con atribuciones meramente administrativas.

Otras funciones que ejerce el sector central son: la electoral, la de control, etc., las cuales, por razones de eficiencia se desarrollan de manera desconcentrada, muestra de lo anterior es la existencia del Concejo Nacional electoral, y del Registrador Nacional del Estado Civil, quienes tienen **delegados** en las entidades territoriales. Los órganos autónomos, especialmente La Procuraduría General de La Nación y La Defensoría del Pueblo, tienen su centro de operaciones principal en la capital, pero poseen **dependencias** en las entidades descentralizadas. En el ejercicio de la función jurisdiccional, opera la desconcentración por expreso mandato de la Constitución Nacional⁸

En fin, el fenómeno de unidad política es ostensible en Colombia por la presencia de los siguientes elementos:

- Una unidad en la soberanía,
- El régimen presidencial, en el que una sola persona actúa como autoridad máxima en el todo territorio nacional,
- Una única constitución, y
- Una unidad legislativa.

⁷ Constitución Política, art. 1

⁸ Constitución Política, art. 228

1.2.1 La Función Administrativa. Mencionado el proceso de centralización política, nos queda por entender el concepto de descentralización administrativa. Para ilustrar este proceso es necesario adéntranos un poco en la noción de función administrativa.

En la discusión sobre la conceptualización de función administrativa se ha probado la aplicación de múltiples criterios, entre los cuales, se pueden mencionar:

- **El orgánico o formal:** Según el cual la función administrativa es la ejercida por los órganos de la rama ejecutiva y bajo procedimientos establecidos por el ordenamiento.
- **El material:** Se relaciona con el contenido de la actividad, ya sean sus actos generales o individuales, entendiéndose los primeros como propios de la función legislativa por su carácter impersonal y de igual aplicación para todos, y los segundos como expresión de la función administrativa.
- **El Jurisdiccional:** Clasifica los actos, según la jurisdicción a que se someten; los de la función administrativa son los que lo hacen a la jurisdicción contenciosa administrativa y los legislativos a la jurisdicción constitucional, sea quien fuere el órgano que los expide.
- **El jerárquico:** Consiste, de acuerdo a la categoría de las normas que integran el ordenamiento, en el grado de observación normativa que debe atender la actividad del Estado. Así si el acto obedece únicamente a la constitución, será legislativo, pero si el acto además de la carta, obedece a la ley será administrativo.

Ninguno de los anteriores criterios es suficiente para puntualizar la noción de función administrativa sin embargo, luego de un proceso de conjunción de todos ellos se podría definir como: aquella actividad del Estado que se cumple en un doble grado de subordinación normativa, esto es, obedecer al tiempo a La Constitución Nacional y a la ley, caracterizada por regla general por el ejercicio del poder de instrucción y subordinación, salvo las máximas autoridades administrativas, - por ejemplo: El presidente de la Republica, los gobernadores o los alcaldes ya que en sus jurisdicciones no tienen superiores quienes les instruyan - y que por lo tanto pueden estar a cargo de las tres ramas del poder publico y los organismos autónomos. Dictar normas reglamentarias, celebrar contratos, destinar recursos públicos, nombrar y remover funcionarios, ejecutar obras materiales, en fin, todo lo atinente al interés general, son manifestaciones de la función administrativa la cual envuelve de manera primordial la prestación de los servicios públicos.

La función administrativa en Colombia opera de manera descentralizada; algunas actividades administrativas se encomiendan al nivel central, por eso, dentro de la estructura estatal, existen autoridades administrativas nacionales, encargadas de las competencias que revisten dimensiones supremas en los interés del Estado y que exigen la mayor responsabilidad en su ejercicio, hablese por ejemplo, de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias etc. y como no mencionar la más importante de todas, la suprema autoridad administrativa: La Presidencia de La República, según lo define el artículo 189 de La C.N.

Al tiempo, se trasladan a las entidades departamentales, distritales, municipales o indígenas, en el caso de la descentralización territorial, o a órganos especializados, en el caso de la descentralización por servicios, o a particulares, el cumplimiento de otra parte de las competencias administrativas del Estado. Este fenómeno involucra entonces, el cumplimiento por parte de personas jurídicas diferentes a la Nación, de tareas que conciernen a la función administrativa y esencialmente a la prestación de los servicios públicos de una manera autónoma, e independiente pero definida en sus generalidades por regulaciones dictadas por las Instituciones centrales.

Ahora bien, no se puede discutir sobre las ventajas de la descentralización en la conducción de los compromisos inherentes al desarrollo social: por una parte, facilita la provisión de los bienes y servicios públicos y por otra, en cierta medida, fortalece la participación ciudadana y por ende la democracia; sin embargo a veces surgen dificultades por las frecuentes limitaciones sobretodo en la capacidad, madurez, e idoneidad de las instituciones radicadas de los entes territoriales, sumadas a la debilidad en sus finanzas propias y en la a veces, muy marcada indiferencia de los sectores sociales. Por ello la descentralización no se puede dar de manera automática ni con la inmediatez indicada.

1.3 LAS TRANSFERENCIAS COMO ELEMENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los Estados, deben contar con recursos económicos para cumplir sus fines. A su vez, los recursos públicos se distribuyen entre los diferentes niveles de la administración; las asignaciones de recursos desde el nivel central a las territorialidades se conocen con el nombre de transferencias, las cuales, además de mirarse como una herramienta para garantizar el funcionamiento del Estado, han venido considerándose como un mecanismo de crecimiento económico de las entidades secundarias.

1.3.1 La necesidad de las transferencias. No solo se deben atender las necesidades del nivel central sino que dentro de la organización estatal existen órganos “secundarios” que prestan servicios, elaboran y ejecutan su presupuesto y en fin, desarrollan una serie de funciones al igual que el Estado, de allí la necesidad de proveerse los gastos de las entidades de niveles inferiores, determinado cuales son sus ingresos.

Tanto el Estado como las demás entidades públicas utilizan recursos de la misma procedencia: **los ingresos fiscales** primordialmente las rentas generadas por la carga impositiva de los contribuyentes (impuestos, contribuciones etc.). La dificultad se encuentra en determinar como se hace la distribución de los recursos entre el Estado y los órganos secundarios, toda vez, que la fuente es la misma.

No es posible diseñar unas reglas precisas sobre esta distribución; la organización de las entidades regionales o locales, la naturaleza y alcance de los servicios que prestan, su nivel de autonomía, etc., dependen de factores históricos, políticos y sociales propios de cada país. Sin embargo, la competencia de los diferentes niveles de la administración pública en relación con la prestación de los servicios públicos, es factor que sirve de guía a este respecto; aquella debe desarrollar una serie de actividades en favor de los asociados asignadas a cada grado de la administración por el ordenamiento jurídico, de este modo, se considera que las finanzas de las entidades públicas se pueden medir en virtud del alcance de los servicios que prestan. Así, si los servicios son de carácter general, que incumben a todos los pobladores de un Estado, deben prestarse por el nivel central. Si el servicio no involucra a toda la Nación pero si a una parte de ella y en todo caso superior a las divisiones municipales, debe ser atendida por órganos intermedios como los departamentos, pero si el interés del servicio se circunscribe al ámbito netamente local, el órgano indicado para su prestación será el municipio. Se desprende entonces, una regla general: *“cada servicio público debe prestarse por la entidad administrativa que se halle más en contacto con la necesidad a que ese servicio corresponde y mejor capacitada para satisfacerla”*⁹.

La distribución en la prestación de los servicios deviene diferente en los diversos Estados de acuerdo a sus coyunturas políticas y sociales, de manera que los gastos regionales o locales están determinados por el ámbito de sus necesidades. La vida colectiva y el ordenamiento jurídico, plantean las atribuciones de las entidades descentralizadas y señala sus actividades, a estas competencias deben corresponder los gastos.

Como se dijo, los recursos públicos tienen la misma procedencia: la plataforma tributaria conformada por los contribuyentes que es una sola dentro del Estado, esta esparcida por todo el territorio y deben evitarse al máximo fenómenos de doble tributación; por ello, tradicionalmente las materias fiscales, se someten a una uniforme regulación aplicada desde el nivel central, dejando a las territorialidades el recaudo y administración de algunos recursos propios que serán mayores o menores según el grado de autonomía fiscal que la organización política les haya dotado.

Las divisiones geográficas difieren unas a otras en todos los aspectos, y las más

⁹ JARAMILLO, Esteban. Tratado de hacienda pública. 6 ed. Bogotá : Voluntad, 1960. p. 529.

de las veces no son capaces de cumplir sus cometidos básicos; surge entonces la necesidad del Estado de apoyarlas proporcionándole recursos, además porque normalmente a cargo de este se encuentra la dirección de las políticas fiscales. En este sentido, teóricamente se han definido algunos sistemas de distribución de recursos públicos entre el nivel central y las entidades descentralizadas. Al respecto Gabriel Franco¹⁰ plantea cinco sistemas:

- **Sistema de contingente:** La autoridad superior fija el cupo a distribuir, con arreglo a determinadas normas, y la carga se distribuye entre los organismos inferiores que se encargan de la cobranza.
- **Sistema de separación de fuentes:** Cada una de las instancias tiene asignadas sus propias fuentes de ingresos.
- **Sistema de participaciones:** Los organismos inferiores participan del recaudo de impuestos que adelantan las autoridades superiores
- **Sistemas de recargos:** Las instancias inferiores cubren sus gastos con el producto de recargos o cobros adicionales a los impuestos que pertenecen al nivel central.
- **Sistema de aprovechamiento conjunto de la materia tributaria:** A un solo concepto tributario se le imponen varios gravámenes; unos son aprovechados por el nivel central y otros por las entidades secundarias.

1.3.2 Transferencias y Descentralización. En la actualidad se ha dado a nivel mundial un auge descentralizador. En la medida que los procesos políticos son mas tangibles para las autoridades locales, el tema de la distribución de los recursos públicos entre Nación y cuerpos descentralizados se torna más importante, si se piensa que el manejo del gasto publico se puede aprovechar con mayor proximidad desde el nivel local, así como, el control social de ese gasto puede ejercerse con mayor validez si los recursos obedecen a decisiones locales. Se puede concluir, entonces, que estos procedimientos fortalecen el desarrollo económico, concediendo mayor eficiencia y eficacia al papel de la administración pública.

Las conveniencias de la descentralización se enmarcan en el cumplimiento eficiente de los fines estatales en un contexto más democrático. Lo anterior acompañado de elementos de política económica extraídos de teorías neoliberales ayudan al apogeo de la descentralización, en la medida que buscan reducir la actividad del Estado (central) con el propósito de racionalizar el gasto público; así, asignado mayores competencias a las territorialidades, transfiriendo recursos

¹⁰ FRANCO, Gabriel. Principios de la hacienda pública. Madrid España: Editorial de derecho financiero, 1967. p. 522 y 523.

financieros con sujeción a algunos “criterios técnicos” y exigiendo recursos propios, se busca minimizar las responsabilidades financieras del Estado. La asignación de competencias hacia las entidades descentralizadas mediante la transferencia de recursos limitados, sin lugar a dudas genera un balance fiscal favorable al nivel central, exigiendo a las territorialidades el fortalecimiento en la autogestión de sus rentas, de manera que el esfuerzo fiscal de los órganos seccionales y locales implica una correlativa reducción del gasto público central y por ende el descenso en el déficit fiscal.

La descentralización administrativa trae consigo la ampliación del radio de acción de las territorialidades en relación con la prestación de los servicios públicos; lo lógico sería que a la vez, se provean los recursos suficientes para cumplir con las nuevas responsabilidades, ya sea asignándolos desde el Estado o determinando procedimientos para que las entidades descentralizadas puedan obtenerlos por sí mismas sin perder de vista que la fuente de recursos en la una sola. En este respecto vale decir, que el Estado debe buscar la financiación del proceso de descentralización.

La financiación de la descentralización se daría entonces con la confluencia de dos elementos: en primer lugar, el esfuerzo fiscal de las entidades descentralizadas, y en segundo lugar alcanzar las transferencias del nivel central, sujetándose a las condiciones que sobre ellas imponen la Constitución y la ley.

Así las cosas, ¿Con que criterios se definirían las transferencias hacia las entidades territoriales para cumplir con las competencias dadas por la descentralización?

Son muchos los elementos que sirven a este objetivo basados fundamentalmente en la población, el índice de necesidades básicas insatisfechas, los principios de concurrencia y subsidiaridad entre entidades públicas, etc., pero en la actualidad la respuesta a este interrogante se encuentra en la aplicación de doctrinas propias de la economía del mercado, como es la asignación de recursos con arreglo a la demanda (población atendida / población por atender), y a los niveles de eficiencia en la gestión, es decir el concepto de costo/ beneficio¹¹.

¹¹ El profesor Jairo Estrada A. en su libro “La Construcción del modelo neoliberal en Colombia”, escribe que el país, desde los años setenta viene transformando el sistema económico implementando paulatinamente postulados económicos neoliberales. Un elemento crucial en este proceso es la incorporación al ordenamiento jurídico de estos lineamientos económicos para constituir un orden neoliberal desde el punto de vista del derecho positivo, es decir, la traducción normativa de los postulados del modelo económico, con la finalidad de implantar las nuevas reglas de juego que han de regular de la economía abriendo las puertas al libre mercado y dotándolas de legalidad como expresión de la soberanía popular. En este sentido la constitución de 1991 contiene medidas que profundizan la regulación de “la desregulación económica” y en consecuencia el sistema General de Participaciones como esta establecido en la carta se inscribe dentro de las estrategias neoliberales al transferir competencias incorporando criterios de

En fin, la descentralización además de contener elementos políticos y sociales, como la mayor participación comunitaria, el fortalecimiento de la democracia, y el ejercicio de sus competencias con base en la realidad social, posee connotaciones financieras en la medida que el cumplimiento de atribuciones exige de recursos económico para atenderlas; estos en parte se obtienen de las participaciones de las divisiones territoriales en los ingresos de la Nación, de modo que las transferencias constituyen uno de los elementos substanciales de la descentralización.

1.3.3 Las transferencias en la tradición colombiana. Con la Constitución de 1886, se transitó del Estado federal (1853 – 1886) hacia el Estado unitario, influyendo naturalmente en los componentes fiscales; consecuencia de ello es que las anteriores finanzas territoriales (o de los Estados federados), se afectaron cuando el Estado volvía a unificar desde el centro el manejo de la política fiscal; tributos que antes eran de los Estados miembros, pasarían a serlo del nivel central y desde ese entonces ha sido tradicional en Colombia la aplicación del sistema de participaciones en el proceso de distribución de recursos públicos.

Durante el Gobierno de RAFAEL REYES, se experimentó una fuerte actitud regresiva frente a los departamentos. Los nueve departamentos que correspondían a los antiguos Estados fueron fraccionados y desprovistos de sus rentas, las cuales se trasladaron al nivel central. Frente a esta situación se reaccionó y en la reforma constitucional de 1910, le fueron restituidas a ellos algunas rentas de las que habían sido despojados (degüello, licores, tabaco).

Se evidencia la tendencia de las entidades territoriales a ganar más autonomía política y financiera, obligando al Estado a corresponder a estas aspiraciones. Algunas estadísticas muestran que para la década de los treinta se distribuían los ingresos fiscales bajo criterios de relativa equidad: al Estado le correspondía el 38% a los departamentos el 36% y a los municipios el 26%. Pero hacia la década de los sesenta el centralismo fiscal retorna y varían sustancialmente estos porcentajes: la Nación percibía el 76%, los departamentos el 17.5% y los municipios el 6.5%¹².

Con la reforma constitucional de 1968, se crea el situado fiscal: transferencias de porcentajes de ingresos ordinarios de la Nación en un máximo del 25% del cual el 30% era un situado territorial asignado a los Departamentos, intendencias, comisarías y al distrito especial, y el 70% era destinado a atender necesidades

asignación de recursos con arreglo a la demanda y la eficacia en la gestión; es decir el concepto de costo /beneficio.

¹² MUÑOZ PALACIOS, Fabio y BRAVO ORTIZ, Rubio. Los procesos de descentralización administrativa de la educación en la subregión del Mayo (ASOMAYO) y sus efectos. La Cruz Nariño, 1996, 232 p. Tesis (Magíster en Administración Educativa). Universidad del Valle. Instituto de Educación y Pedagogía.

básicas como salud y educación. Una falencia de este sistema fue la de dejar por fuera de la participación a los municipios como beneficiarios directos.

Hasta los años setenta fue persistente el proceso de fortalecimiento fiscal del nivel central; solo hasta la década de los ochenta se empiezan a experimentar reformas que buscan mejorar las transferencias. Se expiden las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 las cuales buscan fortalecer los ingresos de las entidades descentralizadas cediéndoles algunos impuestos y aumentando los porcentajes en la participación de otros bajo la condición de dedicarlos a inversión social. La primera - ley 14 de 1983 - actualiza las normas sobre el impuesto predial y cede otros gravámenes a las entidades territoriales. La ley 12 de 1986 trata de la cesión del impuesto a las ventas hacia los municipios, transferencia sobre la cual han descansaron primordialmente los ingresos municipales.

Sobreviene en los ochenta la necesidad de fortalecer las competencias de las territorialidades, correspondiendo a las preferencias descentralizadoras que se venían imponiendo. El escenario político requerido para esta iniciativa lo dio la elección popular de alcaldes, y el proceso constituyente que terminó con la promulgación de la Constitución de 1991.

1.3.4 Las Transferencias en la Constitución de 1991. Dentro del contexto de descentralización administrativa introducido por la Carta Política de 1991 la tendencia del constituyente fue otorgarle mayor autonomía a las entidades descentralizadas en materias fiscales. Por una parte, la Constitución mediante el artículo 287, otorga a las territorialidades el derecho de *“Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*. En el mismo sentido los artículos 300 numeral 4 y 313 numeral 4, prescriben que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, están facultados para crear tributos dentro de sus propias jurisdicciones. Lo anterior hace referencia a la posibilidad de las entidades a procurarse sus ingresos propios. Por otra parte, la Constitución, dentro de esa autonomía también da el derecho a las entidades descentralizadas de *“Participar en las rentas nacionales”*¹³, esto es, acceder a las transferencias.

De este modo, la constitución trae una regulación de las finanzas territoriales caracterizada por dos elementos: por una parte permite la autodeterminación en materia tributaria por cuenta de las entidades territoriales - ingresos propios - y por otra, otorga a estas el derecho a participar en las rentas nacionales – transferencias -.

En cuanto a los recursos propios, la situación varía de acuerdo al adelanto económico de la entidad. En los grandes centros urbanos que gozan de un avanzado desarrollo industrial, comercial etc., es posible la creación de múltiples

¹³ Constitución Política, art. 287 num. 4.

tributos, porque el nivel de ingreso de los habitantes lo permite. Por el contrario en Municipios pequeños, de escaso desarrollo económico, la situación se torna difícil, siendo el impuesto predial, el de Industria y Comercio y en algunos casos la sobretasa a los combustibles las únicas fuentes de recursos propios, llevando a los municipios a depender básicamente de las transferencias.

El régimen de transferencias por su parte, siguió aplicando el sistema de participaciones y fue concebido en la Carta de 1991 integrado por dos elementos: El Situado Fiscal y Las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación. Se reglamentó por la ley 60 de 1993, que definió las funciones en materia de servicios públicos que debían cumplir las territorialidades y los criterios para la cesión de recursos.

Este sistema no cumplió con las expectativas del Estado por sus obligados incrementos graduales y se pensó en sustituirlo por uno más apegado a los parámetros capitalistas que lo inspiraron. Dentro de esta coyuntura se expide el acto legislativo 01 del 2001, reglamentado por la ley 715 del 2001 que crea el llamado Sistema General de Participaciones y concretamente define las competencias asignadas a las entidades territoriales, y los procedimientos para su financiación. Esta será objeto de estudio más adelante.

2. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA EDUCACION

Se debe reconocer a la educación como un proceso mediante el cual, el hombre transmite de generación en generación, el conocimiento, la ciencia, la cultura y demás valores intelectuales que le permiten evolucionar como ser social organizado, prepara al ser humano para afrontar los fenómenos de la naturaleza y la sociedad, y es elemento de desarrollo humano, económico, político y social; por medio de ella se difunde el progreso científico y tecnológico y se construyen normas de convivencia que sirven de sustento al desarrollo de una Nación.

La educación reviste entonces, un valor preponderante para las sociedades y para los individuos, porque de aquella se desprende en gran parte la capacidad de crecimiento y conservación de estos, llegando a constituir una de las necesidades colectivas más importantes y por ende se erige como uno de los más relevantes derechos inherentes a la persona humana. Así lo han reconocido todas las declaraciones sobre derechos humanos a nivel internacional¹⁴.

Si esa es su importancia, resulta lógico que los Estados, quieran otorgarle un lugar privilegiado dentro de sus realizaciones. Históricamente, en casi todas las culturas del mundo, la educación se ha posicionado con solidez dentro de las prioridades de los Naciones y en la mayoría de las democracias se la asegura desde el terreno constitucional alcanzando un tratamiento tal, que en casi todas existen entes administrativos encargados de su manejo exclusivo con la natural asignación de recursos económicos destinados específicamente a ese fin. En el caso colombiano, aparece el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación departamentales y en algunos casos municipales y en cuanto a los recursos públicos, un porcentaje de los ingresos de la Nación se destina al sector educativo.

La Constitución colombiana también resalta esta importancia otorgando a la educación un carácter dual: por una parte constituye un derecho que se debe garantizar a todos los sujetos, por el solo hecho de su personalidad y genera las correlativas obligaciones de quienes tienen a cargo prestarla. Por otra parte, es un servicio público con una función social, lo que necesariamente conlleva a que su ejercicio, sea garantizado por el Estado ya sea de manera directa o facultando a

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Convención sobre los derechos Humanos del Niño, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.

los particulares. La constitución responsabiliza al Estado, la Sociedad y la Familia de la garantía del derecho a la educación¹⁵.

2.1.1 El derecho a la educación. Son derechos humanos todas las condiciones inherentes a la persona humana que lo dignifican, los posee el hombre por el mero hecho de serlo y se proclaman sagrados, inalienables, imprescriptibles, fuera del alcance de cualquier poder político, como sucede con el derecho a la educación.

Dentro de los derechos humanos aparecen los denominados Derechos Fundamentales definidos como aquellos que se caracterizan por merecer una mayor y prioritaria protección por parte del Estado a través de mecanismos especiales como la Acción de Tutela.

Los derechos fundamentales se integran por dos esferas: de una parte, presentan un núcleo esencial constituido por elementos de obligatoria e inmediata aplicación, in enajenables, ajenos a las coyunturas políticas, objeto de protección constitucional y del derecho internacional. Por otra parte, presentan un área complementaria que bien puede estar sujeta las coyunturas políticas, sociales y presupuestales de cada país y que puede ser susceptible de limitaciones por vía legislativa. Si bien el Estado tiene la facultad de regular normativamente las prerrogativas connaturales al derecho a la educación, esta facultad no es absoluta, se deben respetar las condiciones mínimas pertenecientes al núcleo esencial. Frente a este tema ha dicho la Corte Constitucional:

Los derechos constitucionales de carácter fundamental tienen un doble contenido. En primer lugar se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el ámbito democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos atendiendo la disponibilidad de recursos y las prioridades políticas coyunturales¹⁶.

La alta corporación en otro pronunciamiento definió al núcleo esencial como el *“ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege con independencia de las modalidades que asuma el derecho o las formas en que se manifieste”¹⁷.*

No solamente se califican como derechos fundamentales a los que el constituyente ubicó en el aparte correspondiente dentro de la carta, sino también a los que la jurisprudencia, luego de un análisis coherente de los postulados

¹⁵ Constitución Política, Artículo. 67

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia SU – 225 de 1998

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T – 944 del 2000

constitucionales considera como tales. Este es precisamente el caso del derecho a la educación, el cual a pesar de encontrarse dentro del título de los derechos económicos, sociales, y culturales, en ciertos eventos goza del carácter de fundamental, según ha definido la Corte Constitucional:

El hecho de limitar los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran dentro de la Constitución Política bajo el título de los derechos fundamentales y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe ser considerado como criterio determinante sino auxiliar, pues él desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el constituyente de 1991. El juez de tutela debe acudir a la interpretación sistemática, finalística o axiológica para desentrañar, del caso particular, si se trata o no de un derecho fundamental, lo que podría denominarse una “especial labor de búsqueda” científica y razonada por parte del juez¹⁸.

En relación al derecho a la educación, la corte ha manifestado que goza del carácter de fundamental bajo dos circunstancias:¹⁹

- Cuando el sujeto del derecho es menor de edad, por cuanto la misma constitución según su artículo 44 otorga prioridad a los derechos de los menores frente a los de las demás personas, lo que es apenas lógico en la medida que la vulnerabilidad e indefensión de los niños y niñas exige del Estado, especial atención a sus derechos.
- Cuando el desconocimiento del derecho a la educación, viola o amenaza otro derecho fundamental, Vg. el de libertad, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, etc. Esta situación se da cuando por ejemplo ocurre un trato discriminatorio a una persona frente a sus pretensiones de educarse; de este modo la negación del derecho a la educación apareja un desconocimiento a su derecho a la igualdad.

2.1.1.1 El núcleo esencial del derecho a la educación. La educación como derecho fundamental tiene un núcleo esencial y una zona complementaria. El núcleo esencial integrado por aquellas prerrogativas subjetivas de inmediata aplicación, no negociables, se materializan en el derecho de los menores a la disponibilidad, acceso, permanencia y calidad de la educación²⁰.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T – 002 de 1992.

¹⁹ Ibíd.

²⁰ COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO, El derecho a la educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá: Imprenta Nacional, 2003. p.37.

Derecho a la Disponibilidad. Consiste en el derecho a contar con un sistema educativo público o privado que satisfaga la demanda educativa. Es decir, la existencia de instituciones y cupos educativos ya sean del Estado o de particulares que cuenten con un número suficiente de docentes idóneos para desarrollar los currículos. El derecho a la disponibilidad implica la presencia de infraestructura educativa suficiente, dotaciones escolares, medios pedagógicos adecuados y la planta de docentes indicada para atender las necesidades del servicio, lo que supone necesariamente el reconocimiento de sus derechos laborales.

El derecho a la disponibilidad involucra el derecho de los particulares a fundar centros educativos siempre que se allanen a cumplir con las reglamentaciones determinadas por el Estado, se sujeten a los fines perseguidos por los postulados constitucionales y legales, y se sometan al control del Gobierno. Este a su vez, en aras de garantizar también las libertades de enseñanza y empresa no puede limitar o prohibir la creación de instituciones educativas privadas.

El derecho a la disponibilidad es antesala indispensable para el ejercicio de las demás acciones del núcleo esencial del derecho a la Educación, pues solo con infraestructura educativa en condiciones aptas, cupos suficientes y con los docentes idóneos, se pueden dar sin tropiezos el acceso, la permanencia y la calidad educativos.

Derecho de acceso. Consiste en el derecho de las personas a acceder a la educación, es decir, a la posibilidad de llegar al sistema educativo y de servirse de él, sin que sea posible restringir este ingreso por circunstancias ajenas al mérito académico de los estudiantes. La responsabilidad del Estado frente al acceso a la educación versa sobre la posibilidad individual de las personas de gozar de un cupo académico y se concreta en cuanto a la educación pública y básica. Esto es, que el Estado debe responder por estas garantías en consideración al nivel académico al que se pretende acceder y a las calidades del sujeto del derecho: la educación básica es obligatoria y se torna en derecho fundamental cuando se trata de menores de edad o cuando se relacione con el derecho de igualdad.

Derecho a la permanencia. Trata del derecho de las personas que ya han ingresado al sistema educativo a permanecer en él, y a conservar el ambiente y lugar de estudios, sin que puedan ser excluidos de manera injustificada o arbitraria. No obstante este derecho esta sujeto al rendimiento académico del estudiante y a observar un comportamiento que no sea nocivo para la institución y para los demás, por ello, las faltas disciplinarias de gravedad así como el incumplimiento de los deberes académicos son circunstancias que pueden permitir que un estudiante sea retirado de una institución educativa.

En este sentido, la Corte Constitucional ha traído la noción de derecho – deber en relación con la educación. Este concepto impone al mismo titular del derecho el

cumplimiento de ciertas obligaciones connaturales a ese derecho, así por ejemplo, al tiempo que se goza de la facultad de educarse, se debe soportar el deber de cumplir con las obligaciones impuestas por el establecimiento educativo tanto a la disciplina como al rendimiento académico.

El derecho a la permanencia en los establecimientos educativos privados, posee adicionalmente unas connotaciones económicas, pues esta sujeto al cumplimiento de los pagos por costos educativos, no obstante, para el caso de los menores, perdura durante el año escolar, a pesar de la morosidad de los padres en el pago de esos costos, pero para el inicio de un nuevo año lectivo se debe estar a paz y salvo, adquiriendo el compromiso de cumplir cabalmente en adelante con los mismos. En cuanto a los mayores de edad se esta sujeto además de los pagos, a la aprobación académica y disciplinaria del año.

Derecho a la calidad educativa. No existe un concepto uniforme sobre calidad educativa porque involucra una multiplicidad de factores tanto materiales como intelectuales, sin embargo, se la ha entendido como la instrucción necesaria, ofrecida en condiciones adecuadas, que permitan una preparación eficaz del ser humano para enfrentar la vida y que le proporcione los elementos indicados para su desarrollo como persona y como miembro de la sociedad.

Otros la ha concebido como la facultad de *“...acceder al conocimiento para desarrollar las capacidades necearias para producirlo, a partir de métodos de enseñanza que enfatizen en las habilidades de comprensión e interpretación y no en los procesos de memorización”*²¹.

El derecho a recibir una educación de calidad, consiste en la posibilidad del educando a conseguir los objetivos y fines de la educación consagrados en la constitución como en la ley, e implica muchos aspectos, no obstante, se debe partir desde el diseño de las políticas educativas que necesariamente deben consultar las exigencias sociales, ojala diferenciadas según las diversas regiones del país, y que se deben aplicar en una infraestructura educativa en condiciones aptas de seguridad, salubridad etc., por docentes idóneos, profesionales y de vocación para que pueda dar con sus propósitos a través de metodologías y procesos pedagógicos cimentados en la teoría y en la práctica”²².

Adicionalmente a estos aspectos, existe uno que por su naturaleza puede hacer parte del núcleo esencial de la educación: Consiste en la relación de la educación con los derechos de la libertad, es decir, manifestaciones del derecho fundamental a la libertad garantizado por el artículo 13 de la Carta necesariamente se desenvuelven en el campo educativo como es: la libertad de los padres de escoger la educación de sus hijos, la libertad de crear centros educativos, la

²¹ COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO, Op.. cit.

²² Corte Constitucional, sentencia T-433 de 1997

libertad de expresión y de opinión, la libertad de enseñanza, la libertad de investigación, la autonomía universitaria, la libertad religiosa y el derecho de los estudiantes a participar en las decisiones que los afectan, entre otros.

En síntesis, la educación aunque derecho económico, social y cultural, ha logrado penetrar el ámbito de los derechos fundamentales y merecer por ello de especial protección. Este sentido garantista de la educación se experimenta en Colombia desde la constitución de 1991, convirtiéndola en una de las mayores responsabilidades del Estado.

2.1.2 El servicio público de educación. Dentro de la función administrativa que se desarrolla de manera descentralizada ingresa fundamentalmente la prestación de los servicios públicos estatales los cuales, acudiendo a la definición tradicional se podrían exponer como aquellas acciones continuas, sujetas a un régimen jurídico especial, a cargo del Estado y en favor de la sociedad para garantizar la satisfacción de sus necesidades y procurar el bienestar general. Dentro de este concepto cabría una gran variedad de actividades, todas cuantas correspondan a las necesidades de la población, pero históricamente los de salud y educación han cobrado mayor interés y tratamiento por parte del Estado.

La educación como derecho de todas las personas, es avalada desde el ámbito constitucional y genera para el Estado la correlativa obligación de promocionarlo y garantizarlo; vale decir que en respuesta al derecho de los individuos a educarse, el Estado mediante el desarrollo de acciones continuas debe procurar satisfacer la necesidad general de educación lo que explica el postulado constitucional que la instituye en servicio público, es decir, como actividad organizada desarrollada por los entes gubernamentales que busca la satisfacer un interés general, de manera eficaz, continua y sujeta a un específico régimen jurídico, ya sea que se cumpla por el Estado directamente o por particulares y en este último caso, sometidos a las regulaciones estatales.

Son fines generales del Estado: propugnar por el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo²³, en estos propósitos la educación cumple un papel trascendentalmente decisivo, pues como se observo configura eje primordial del desarrollo personal y social. La educación como servicio público se convierte en un mecanismo material que ayuda a concretar los fines del Estado establecidos en La Constitución Política.

Las acciones de Estado constitutivas del servicio educativo, deben tender a la realización de las garantías propias del núcleo esencial del derecho a la educación. Además, por tener este servicio como objeto, un vital elemento de desarrollo, ha sido calificado como “servicio público esencial”, con sus naturales

²³ Constitución Política, arts. 334, 366.

características como la prohibición de la huelga en el sector y la posibilidad de acudir a mecanismos especiales de defensa como las acciones populares para lograr su cabal prestación y garantía.

2.1.2.1 Tratamiento Constitucional del servicio educativo. En Colombia, La Constitución establece la obligación del Estado de garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, elevando a la educación a la categoría de servicio público, regulado básicamente en sus artículos 67 y 68.

Como concreción del derecho a la disponibilidad educativa, según la carta fundamental, al Estado le corresponde generar acciones para “*garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo*”²⁴ y reglamentar la facultad de los particulares para “*fundar establecimientos educativos*”²⁵, los cuales obviamente son objeto de vigilancia y control por parte de aquel. Establece los principios sobre la responsabilidad financiera, administrativa y de dirección del sector educativo, exigiendo la participación de La Nación y las entidades territoriales.

La constitución consagra como responsabilidad del Estado su prestación obligatoria entre los 5 y 15 años como mínimo, – aunque por vía jurisprudencial se ha hecho extensivo este derecho hasta los 18 años –, en un grado de preescolar y nueve de básica, advirtiendo sobre su gratuidad en las instituciones oficiales pero deja a salvo la posibilidad de hacer cobros que ayuden a financiar los costos educativos a las personas que por sus condiciones económicas puedan asumirlos. Esto hace referencia a las obligaciones del Estado frente a los derechos de acceso y permanencia de la educación.

En cuanto a la calidad educativa, se exige que: “*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente*”²⁶. De igual manera exige idoneidad ética y pedagogía en los sujetos que ejercen la labor de educar, y consagra como prioridades la erradicación del analfabetismo y la promoción de la educación especial²⁷.

Al tiempo se permite la participación comunitaria en la dirección de las instituciones educativas y como muestra de la relación del derecho a la educación y el derecho a la libertad, garantiza la libertad de escoger el tipo de educación que se quiera recibir y la libertad religiosa²⁸.

²⁴ Constitución Política, arts. 67.

²⁵ Constitución Política, artículo 68.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

La carta fundamental encarga al Estado la tarea de la regulación, financiación, administración, vigilancia y control del servicio educativo, esto significa, que el Estado debe proveer las normas - jurídicas - necesarias y actuales para el manejo general del sector con ingerencia no solo en su estructura orgánica, sino también en el tratamiento al gremio docente, en la búsqueda de currículos apropiados, en la organización de los prestadores del servicio, en su financiación y en fin, en la definición de políticas educativas de avanzada y la ejecución de actividades materiales que permitan al país cumplir con sus fines constitucionales. En esta intención vincula con especial énfasis el sistema de calidad de la educación y la garantía hacia el incremento la cobertura educativa y las posibilidades de acceso y permanencia de la población al sistema educativo.

Como puede valorarse del análisis presentado, El Estado es actor principalísimo en el direccionamiento del sector educativo. Todos los aspectos que le atañen: su regulación, finalidades, la vigilancia y control, garantía de acceso, permanencia y calidad, instrucción básica, cobertura, financiación, etc., son del resorte de su responsabilidad, asignada directamente por la Constitución.

2.1.2.2 Tratamiento Legal del servicio educativo. Una de las atribuciones del estado frente a la educación es su regulación, que se concreta en una variedad de normas que desarrollan los postulados constitucionales. Los principios fundamentales del sistema educativo colombiano están recogidos principalmente en la Ley 115 de febrero 8 de 1994, conocida como Ley General de Educación.

La ley 115 surge en el nuevo contexto constitucional ocurrido a partir de la carta de 1991, impregnada por primicias participativas, democráticas y pluralistas. La reglamentación del servicio educativo debería obedecer a estos postulados; por ello, parte de un consenso con la participación los actores educativos, académicos, culturales, especialmente maestros y estudiantes, quienes presentan la idea de una ley general de educación como herramienta para trazar los principios y finalidades en esta materia, mediante la implementación de mecanismos que permitan el surgimiento de una educación para la democracia.

La ley, además de crear principios y fines, debe puntualizar responsabilidades para el Estado, la familia y la sociedad respecto al funcionamiento, regulación y garantía de la educación. A su vez, debe constituir un instrumento para buscar una educación afín a los objetivos del Estado, principalmente en la búsqueda del desarrollo, el bienestar general y la convivencia social.

El artículo primero, titulado **objeto de la ley** define a la educación como un *“proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana”*, y establece que la ley (115 de 1994) señala las normas generales para regular **el Servicio Público de la Educación**, dejando el desarrollo de la educación como derecho mediante ley especial de carácter estatutario.

Según la ley 115 de 1994, el servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los currículos, los niveles y grados de educación, la educación formal, la no formal, las instituciones educativas (estatales o privadas), los recursos tanto humanos, tecnológicos, metodológicos, y financieros, incorporados a procesos dirigidos a lograr las finalidades educativas²⁹.

Estructura el servicio educativo, definiendo, y regulando las finalidades y misiones de la educación, garantizando su prestación mediante las instituciones educativas sean estas del Estado o particulares y determina las modalidades de atención educativa a poblaciones especiales³⁰.

Promueve la calidad, y el acceso al servicio, comprometiendo al Estado, a la sociedad y a la familia; responsabiliza a la Nación y a las entidades territoriales, en la garantía de su cubrimiento³¹.

Fija las normas generales sobre el sistema de financiación de la educación, bajo la premisa que constituye gasto público social y precisa el destino de estos recursos concentrándolo en pago de salarios y prestaciones a los trabajadores de la educación estatal, en inversiones para infraestructura, mantenimiento y dotaciones de los establecimientos educativos, y para la financiación de otros elementos concernientes a la calidad educativa.

Como se ve, todos los factores relacionados con la educación como servicio público estatal encuentran asiento en la normatividad de la ley 115 del 1994, de manera que este tema es reglado por el ordenamiento. En esta legislación se encuentran muchas materias reguladas con especialidad y otras con menos precisión, quedando estas últimas supeditadas a la potestad reglamentaria de las autoridades para su concreción y adecuada aplicación mediante la expedición de otras normas que la aclaran o complementan; dentro de ellas que se puede citar por su importancia el decreto 1860 de 1994 que reglamenta lo relacionado con el Proyecto Educativo Institucional, el currículo, el gobierno escolar, la evaluación, la libertad de cátedra, lo proyectos educativos obligatorios, y opcionales, la evaluación de los estudiantes, entre otros temas.

Además de la ley 115 de 1994, existen otras normas relacionadas con educación; entre las más significativas, se encuentra la ley 715 del 2001, sobre competencias y recursos, que establece una serie de elementos íntimamente relacionados con la organización y funcionamiento del servicio educativo y que en conjunto con una serie de decretos reglamentarios componen todo un sistema normativo encargado de regularlo y que concretan las obligaciones del Estado en materia de educación,

²⁹ Ley 115 de 1994, artículo 2

³⁰ *Ibíd.*, arts. 13- 33, 46-71

³¹ *Ibíd.*, arts 4, 5 y 6

con el propósito de garantizar eficiencia en la consecución de sus objetivos como política estatal.

2.2 LOS ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

La tendencia descentralizadora que se ha experimentado en los últimos lustros no es ajena a la educación en la medida que constituye una de las responsabilidades públicas más relevantes. La educación goza de la calidad de servicio público y como tal es una de las manifestaciones de la función administrativa del Estado la cual, se desarrolla en nuestro país bajo los parámetros de la descentralización administrativa; en consecuencia, surge la necesidad de adecuar el sistema de administración de la educación, con fundamento en los principios de la descentralización.

La descentralización es el traspaso de atribuciones del poder central a las entidades descentralizadas, que las ejercen de manera autónoma. Lo anterior empleado en el sector educación, permite afirmar que las funciones concernientes a la regulación, organización, financiamiento, definición de currículos, ejecución de acciones materiales, administración de recursos, aplicación de políticas públicas, vigilancia, control etc. del servicio educativo, pasan del orden nacional a ser realizados por las autoridades regionales y locales.

La descentralización educativa envuelve la prestación del servicio educativo en sus niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, por parte de las entidades descentralizadas, quienes tienen la responsabilidad de materializar y garantizar mediante sus acciones los derechos a la disponibilidad, acceso, permanencia y calidad educativas, concretamente con atribuciones sobre administración de personal docente y administrativo, vigilancia y control, administración de las instituciones educativas públicas, ejecución de inversiones en infraestructura, dotaciones, manejo de recursos, etc., conforme a una específica asignación de funciones que hace el ordenamiento a esas entidades, sustrayendo en correspondencia la responsabilidad del nivel central en el ejercicio de las mismas. En todo caso la autonomía de estas entidades se sujeta a las definiciones y parámetros generales determinados por el nivel central.

2.2.1 La necesidad de descentralizar la educación. En principio es aplicable al tema de la descentralización educativa el análisis anterior sobre la descentralización administrativa pero cabe resaltar que en una Nación como la nuestra, caracterizada por la heterogeneidad social, económica, política, y la multiplicidad cultural de las diferentes zonas del país, donde las necesidades en materia de formación difieren substancialmente de un lugar a otro, el direccionamiento de la educación desde el nivel central, se torna inadecuado, puesto que la información en que basan las decisiones, se extrae de modelos estandarizados y la más de las veces sometidos a cálculos en extremo técnicos

que en nada reflejan las realidades de los grupos sociales sometidos a esas decisiones, - no existe información más errada que las estadísticas oficiales del DANE-. Esta situación frente al tema educativo evidencia rasgos ciertamente delicados, pues si una de sus finalidades es construir las herramientas del desarrollo, mal podría pensarse, que ejecuciones educativas ajenas a la verdad social, fructifiquen en ideales procesos de progreso.

La Constitución Nacional se inspira en principios democráticos, participativos y pluralistas, en consecuencia, la planificación del desarrollo debe contener el elemento de la participación. La descentralización educativa concreta esos principios, ya que la incorporación de los niveles locales y regionales, es una exigencia del proceso de planificación. Resulta entonces a lo sumo necesario, que la educación se maneje desde las colectividades, pues solo quien conoce de verdad las condiciones sociales de su área, puede diseñar procesos de formación coherentes con sus propias expectativas, para proyectar así, las soluciones requeridas. De este modo, la descentralización se asocia con los problemas de adecuación del currículo a necesidades locales por cuanto permite dentro de un proceso de planificación elaborar los currículos esperados por las comunidades y en cuya preparación deben participar necesariamente las mismas.

También existen razones de política económica que motivan los procesos de descentralización. La aplicación de teorías neoliberales originan las tendencias a estrechar el papel del Estado en la intención de racionalizar el gasto público (donde se encuentra el servicio educativo). Dando mayores responsabilidades a los entes territoriales se busca reducir el compromiso financiero por parte del Estado porque, aunque este continúa teniendo a su cargo la disposición de los recursos para atender el costo del servicio educativo, la asignación de ellos se hace observando criterios del mercado como la demanda, que se traduce en el número de estudiantes atendidos por el sistema, a quienes se les da un valor; la sumatoria de esos valores constituye la cuantía efectivamente girada a las entidades descentralizadas para atender los gastos de la educación. Si los recursos transferidos no son suficientes, será responsabilidad de los entes territorial tomar los correctivos para evitar situaciones deficitarias.

En conclusión, razones de tipo económico y social producen la necesidad de descentralizar la educación. Las primeras persiguen el objeto de reducir el gasto público y las segundas propugnan por una educación cercana a realidades sociales para maximizar su papel en la búsqueda del desarrollo.

2.2.2 Aproximación al desarrollo legal de la descentralización educativa.

Como lo miramos en el capítulo anterior hasta la década de los ochenta se evidencian procesos descentralizadores en materia de administración pública mas determinados que incluyen necesariamente la prestación del servicio público educativo. A partir de este momento se expiden una serie de normas relacionadas con el tema de la descentralización educativa, de las cuales se pueden mencionar:

Ley 24 de 1988. Esta ley reestructura el Ministerio de Educación y encarga – o desconcentra - funciones sobre manejo de personal docente, directivo docente, y administrativo en los departamentos, intendencias y comisarías quienes, para ese momento seguían siendo agentes del Gobierno Nacional, pues su descentralización como entidades territoriales, caracterizada principalmente por la creación solo de departamentos y por la elección popular de gobernadores vino algunos años más tarde, en vigencia de la constitución de 1991. La ley 24 de 1988, aunque concebida dentro del contexto de modernización del Estado, es insuficiente ante la tendencia descentralizadora en la que se había empeñado el país, en la medida en que a los alcaldes no se les asignaba ningún tipo de ejercicio administrativo sobre el servicio educativo.

Ley 29 de 1989. En 1989, el acto legislativo 01 de 1986, se encontraba en plena vigencia; el año anterior se habían nombrado los primeros alcaldes por elección popular avanzando en el fortalecimiento de la descentralización administrativa, y lógicamente en la asunción de nuevas competencias por parte de las localidades. En concordancia con esa nueva coyuntura, en el mismo año se expidió la ley 29 de 1989 conocida como “ley de la descentralización educativa”, que dio comienzo a procesos de descentralización en el sector al retirarle atribuciones a los gobernadores, intendentes y comisarios, para pasarlas a los alcaldes, sobretodo en el manejo del personal docente y al permitir la participación de los burgomaestres mediante un delegado en la dirección de los fondos educativos regionales (FER).

De esta nueva situación legal se desprenden muchas ventajas, Por ejemplo, anteriormente el Ministerio de Educación gastaba mucho tiempo resolviendo asuntos particulares de los maestros como nombramientos, licencias, permisos, traslados etc. Ahora con las nuevas competencias de la cartera educativa, ella se ocupa de su principal misión: la definición, planificación, aplicación y control de políticas educativas nacionales.

Pero al tiempo de darse estas ventajas, lo negativo de la ley 29 es que en la medida de la transferencia de funciones, no contempla la correlativa transferencia de recursos presupuestales.

Ley 60 de 1993. Se promulgó luego la Constitución de 1991, que profundizó la introducción de medidas descentralizadoras y estableció la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales, instituyendo en sus artículos 356 y 357 las figuras del situado fiscal y las participaciones municipales en los Ingresos Corrientes de La Nación, para financiar sectores básicos como la Salud y La Educación. En desarrollo de estas normas constitucionales se dicta la ley 60 de 1993, ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos que subsana la falencia de la ley 29 de 1989 porque al transferir competencias hace la correlativa transferencia de recursos presupuestales. La ley 60 materializa de manera más técnica los principios de la descentralización al permitir que los Departamentos y

municipios tengan ya competencias de administración del servicio educativo. Sobre esta normativa se profundizará más adelante.

Ley 115 de 1994. Dentro de las materias reguladas por la ley 115 de 1994, se encuentran normas que fortalecen la descentralización fundamentalmente en lo que se refiere a la asignación de funciones y competencias. (Titulo VIII Ley 115 de 1994).

En el capitulo 1 establece las competencias de La Nación asignado al Congreso de la República la tarea de dictar normas, y políticas educativas generales, y corresponde a La Nación y las entidades territoriales ejercer la dirección y Administración de los servicios educativos estatales en los términos que señalen la Constitución Política y la Ley.

En el capitulo segundo se refiere a las entidades territoriales dando competencias a las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, quienes regulan la educación dentro de su jurisdicción. Los gobernadores y los alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan.

Así mismo determina las funciones de las Secretarías Departamentales y Distritales y Municipales de Educación o de los organismos que hagan sus veces, quienes las ejercerán dentro de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo.

Ley 715 del 2001. Posteriormente se reforma la constitución mediante el acto legislativo No. 01 del 2001, reglamentado por la ley 715 del 2001, que reemplaza a la ley 60 de 1993 y que trata esencialmente de los mismos temas pero acordes a nuevas condiciones constitucionales. De aquella tendremos oportunidad de hablar posteriormente.

3. EL REGIMEN DE TRANSFERENCIAS

Conforme con lo visto en los dos capítulos anteriores, consideramos conveniente adéntranos un poco en el estudio del régimen de transferencias vigente en Colombia, haciendo énfasis en lo que corresponde al sector educativo, para aproximarnos a sus incidencias generales e iniciales. No obstante, para una mayor claridad es necesario comentar brevemente la regulación de las transferencias antes de la reforma del Acto Legislativo 01 del 2001.

3.1 EL REGIMEN DE TRANSFERENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 quiso ahondar en la descentralización y por ende en el tema de las finanzas territoriales. Con este propósito instauró en sus artículos 356 y 357 un sistema dual de transferencias hacia las territorialidades integrado por: el Situado Fiscal, y las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación, figuras consistentes en porcentajes de recursos cedidos a las entidades territoriales a fin de que asuman nuevas competencias.

3.1.1 El Situado Fiscal. De acuerdo al artículo 356 de la C.P. (anterior a la reforma), consiste en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación - los cuales se forman por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios con excepción de los recursos de capital³² - que se confiere a los departamentos, y Distritos para financiar la educación básica y el sector salud en los niveles de complejidad señalados por la ley. El situado fiscal se transfiere directamente en favor de los Distritos y Departamentos, pero la carta estableció que los departamentos puedan atender los servicios de su competencia *“de manera directa o a través de los municipios”*³³.

De manera no muy precisa se ordenaba un incremento gradual del situado fiscal *“hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”*³⁴, y delega a la ley, la facultad de definir los criterios de la cesión y su distribución partiendo de un 15% repartido por partes iguales entre los Distritos y Departamentos, y el 85% restante teniendo en cuenta criterios como usuarios actuales y potenciales, población, esfuerzo fiscal, etc.

3.1.2. Las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación. La Carta creo las denominadas Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación, las cuales, vienen a presentarse como la

³² Constitución Política, art. 358.

³³ Constitución Política, art. 356.

³⁴ Ibid.

constitucionalización de las transferencias que los municipios recibían por vía legal, especialmente las provenientes del IVA. Consisten en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a transferir directamente en favor de los municipios, fijado por la ley y que debe ser destinado en áreas de inversión social, precisadas también por ley. Se incrementarían cada año, pasando del 14% en 1993 hasta un mínimo del 22% en el año 2002. Las participaciones se distribuirían en un 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza; el resto o sea el 40%, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida³⁵.

3.1.3 La Ley 60 del 1993. En desarrollo de las anteriores normas constitucionales y con fundamento en los artículos 151 y 288 de la carta se expidió la ley 60 de 1993; ley orgánica sobre distribución de recursos y competencias entre La Nación y las entidades territoriales. Uno de los objetivos de esta ley era profundizar sobre las atribuciones de los Departamentos Distritos y Municipios, acerca de la prestación de servicios tal como venía sucediendo por cuenta de la descentralización administrativa, en virtud de las leyes 12 de 1986, 29 de 1989 y 10 de 1990.

En los artículos 2, 3, 4 y 5 de la ley 60 de 1993, se asignaron las competencias de los Municipios, Departamentos, Distritos y Nación respectivamente, relacionadas con educación, salud y con otros sectores como agua potable, vivienda, asistencia social, participación comunitaria, etcétera.

Sobre el situado fiscal, la ley determinó un porcentaje creciente mínimo de los Ingresos Corrientes de La Nación del 23% en 1994 para pasar luego a ser del 23.5% en 1995 y del 24.5% para 1996. Esta participación debía distribuirse en un 15% dividido en partes iguales entre las entidades descentralizadas beneficiarias (departamentos y distritos) y el 85% excedente se distribuía según criterios de población atendida, población potencial y el esfuerzo fiscal ponderado.

Del valor correspondiente a cada entidad beneficiaria, mínimo el 60% se destinaba a educación para asegurar el pago de salarios y prestaciones sociales y la prestación de la educación básica. A la salud, se destinaba mínimo el 20% igualmente, para cubrir derechos laborales, además de la financiación de los servicios de primer, segundo y tercer nivel de complejidad y los programas de promoción y prevención. El 20% restante incrementaría los anteriores porcentajes en cualquiera de los dos sectores de acuerdo a las necesidades de la entidad. Igualmente se estableció más participaciones a los departamentos y municipios con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas y con bajas coberturas en salud y educación, así como aquellas entidades que demostraran satisfactorios niveles de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.

³⁵ Ibid, art. 357

En materia educativa la responsabilidad sobre la administración de recursos del Situado fiscal estaba en manos de los departamentos, sin embargo, estos tenían la posibilidad de pasar a los municipios mayores de cien mil habitantes, la prestación autónoma del servicio educativo mediante la cesión de funciones y recursos.

En cuanto a las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación, la ley 60 de 1993 definió un incremento gradual del 1% al año iniciando con el 15% en 1994 y debía llegar al 22% en el 2001. Los sectores de inversión social objeto de ellas, versaron una vez más sobre la salud y la educación, adicionando la atención a los sectores de saneamiento básico, vivienda, cultura recreación y deporte, y vías, entre otros³⁶.

De los recursos que efectivamente llegaban a los municipios por este concepto, un 30% era aplicable a educación, un 25% a salud, 20%, a agua potable y saneamiento básico, el 5% a cultura recreación y deporte y el excedente sería de libre destinación con arreglo a los renglones mencionados. Igualmente deja la posibilidad de destinar ciertos porcentajes de esta transferencia para gastos de funcionamiento³⁷.

Con el 30% de educación se pagaban gastos de personal docente, directivo docente y administrativo del nivel municipal, así como las inversiones en infraestructura, dotaciones, inversiones en calidad y demás gastos educativos, sectorizando la distribución de los recursos entre la población urbana y la población rural.

3.2. LA NECESIDAD DE CREAR OTRO SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Bajo la perspectiva del Gobierno Nacional, en el modelo sobre transferencias establecido en la Constitución de 1991, estas eran dependientes de los ingresos corrientes de la Nación característicos por la inestabilidad propia de las oscilaciones de la economía. De esta manera, los recursos transferidos a las territorialidades estaban inmersos en una gran inseguridad que afectaba los presupuestos de los departamentos y municipios dirigidos a financiar los gastos de educación, salud, y demás renglones de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una adecuada planeación de su desarrollo.

Por otra parte, el gobierno consideró que no existía claridad sobre, si el crecimiento de las transferencias estaba acorde con la consecución de niveles viables de cobertura en la prestación de los servicios. El carácter automático de estas establecido por la Ley 60 indicaba que los recursos debían ser transferidos

³⁶ Ley 60 de 1993, art. 21.

³⁷ *Ibíd.*, art. 22, Parágrafo 1.

en montos predeterminados, independientemente del logro de las metas propuestas y de la gestión eficiente de los mismos.

Como resultado de una distribución ineficiente de las transferencias nacionales para educación, del escaso esfuerzo de las entidades territoriales y de una inadecuada organización del servicio educativo, el Estado había garantizado el derecho a la educación a número de niños inferior al que realmente podría financiarse con los recursos existentes. Igualmente, según la información del gobierno, la calidad de la educación pública venía en descenso. Entonces, para el gobierno el problema no era la falta de recursos financieros sino en la inequidad, la ineficiencia, la desatención a la calidad, y la insostenibilidad financiera del sistema a causa del aumento constante de los costos de la nómina, ocasionados por los criterios de asignación de recursos de la ley 60 de 1993, orientados a financiar gastos históricos y no a promover incrementos en cobertura.

Para el Gobierno era necesario un nuevo diseño de transferencias; los modelos de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, evidenciaban dificultades, que según él, ponían en riesgo el cumplimiento de los fines del Estado. Entre ellas resalta³⁸:

- **Fluctuaciones e Inestabilidad:** *Las transferencias dependían de los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales fluctúan de acuerdo al comportamiento de la actividad económica.*
- **Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución:** *Transferencias inferiores a su tendencia, generaban mayor gasto del Gobierno Nacional. Transferencias superiores a la tendencia, se traducían en mayores gastos en salarios los cuales son altamente inflexibles.*
- **No promovía mejoramiento en la cobertura y la calidad de los servicios sociales:** *Las transferencias se asignaban independientemente de si se lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos.*
- **Inequidades Regionales en la Distribución:** *Al depender de asignaciones históricas se perpetuó la inequidad de concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres.*

Pero la verdad es que el régimen de transferencias como se definió en 1991, despertó preocupaciones en algunos sectores quienes creían que las transferencias podrían alcanzar grandes niveles porcentuales de los Ingresos de La Nación que naturalmente debían ser invertidos de manera eficiente. Esto

³⁸ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL. Documento CONPES 57. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 6.

demandaba la asunción completa de responsabilidades por parte de las territorialidades frente a los servicios públicos financiados con esos recursos a lo que debía corresponder el recíproco desmonte de aquellas del nivel central; pero si el gobierno continúa con iguales márgenes de gasto a pesar de las transferencias, este se vería duplicado poniendo en riesgo la estabilidad fiscal.

Durante los noventa, los recursos dispuestos por parte del Estado para transferir a las entidades territoriales experimentaron un crecimiento importante; hacia el año 2000 las transferencias se acercaban al 50% de los Ingresos de la Nación, porque a los porcentajes constitucionales reglamentados por la ley 60 de 1993, se sumaban los correspondientes a transferencias de tipo legal, específicamente la denominada “Fondo Educativo de Compensación”, cuyo objeto era cubrir los faltantes financieros evidentes a pesar del monto del situado fiscal, en el pago de derechos laborales de los docentes, directivos y administrativos.

El punto crucial de la problemática versaba sobre el carácter automático de las transferencias y sus obligados incrementos anuales. Según el doctor Jairo Estrada, en los noventa, las transferencias crecieron más rápidamente que los ingresos corrientes de la Nación³⁹, contrariando las políticas de ajuste fiscal que se venían imponiendo. Además, desde el punto de vista del Estado, los recursos para educación eran suficientes pero se manejaban ineficientemente pues en su mayor parte se dedicaban a asumir los costos docentes, cada vez mayores, sin dar lugar a excedentes para la calidad educativa y la ampliación de la cobertura.

Para cumplir con los propósitos de ajuste fiscal, se planteó la necesidad de reformar el diseño sobre las transferencias y sustituirlo por uno que eliminara el carácter automático y los incrementos graduales de las participaciones; en otras palabras, se buscaba la transformación de la fórmula de cálculo, con ello se hacía necesario acoger *“un sistema de transferencias intergubernamentales que consulte directamente las necesidades efectivas regionales en materia de educación y salud básicas, mediante el establecimiento de un sistema de “capitación” y la consolidación de un solo fondo total de las fuentes de las transferencias intergubernamentales”*⁴⁰.

Así, se asistió a la expedición de una reforma constitucional que redefinía los elementos de las transferencias hacia las entidades territoriales con atención a las anteriores exigencias. Esta reforma contenida en el Acto Legislativo 01 del 2001, crea el denominado Sistema General de Participaciones (SGP) y es

³⁹ ESTRADA A, Jairo. Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública : política educativa y neoliberalismo. Bogotá : universidad nacional de Colombia, 2002, p.90.

⁴⁰ Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Bogotá, pp. 150-156. citado por ESTRADA A , Jairo. Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública : política educativa y neoliberalismo. Bogotá : universidad nacional de Colombia, 2002, p.92.

reglamentado por la ley 715 del 2001.

3.3. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

El acto legislativo No. 01 modifica los artículos 356 y 357 de La Constitución Nacional, donde elimina las transferencias por Situado Fiscal y Participaciones Municipales en los ingresos corrientes de La Nación reemplazándolas por un solo "fondo de transferencias", denominado "Sistema General de Participaciones (SGP)" del que son beneficiarios directos los Departamentos, Distritos y Municipios, y equipara a todas estas entidades en materia de asignación de competencias a efectos de la distribución de los recursos.

Como en el anterior, la finalidad del nuevo sistema de transferencias es atender los servicios a cargo de las entidades descentralizadas, los cuales, serán determinados por la ley, pero difiere del antecedente, en que, el Situado Fiscal categóricamente ordenaba la financiación de los servicios de educación básica y media y la salud, por su parte el SGP afirma que estos sectores solo tendrán **prioridad**, lo anterior permite colegir una reducción del compromiso del Estado frente a estos servicios. No obstante la redacción de la parte final del inciso segundo del nuevo art. 356 atenúa esta situación cuando respecto al tema educativo manda que deba adelantarse "*...garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura*"⁴¹.

El nuevo artículo 356 delega a la ley, la reglamentación de los criterios de distribución del SGP, pero elimina el porcentaje automático del 15% del situado fiscal que se distribuía por partes iguales entre los distritos y departamentos, profundiza la aplicación de los criterios sobre eficiencia fiscal, eficiencia administrativa y la atención a la demanda - población atendida y por atender e incorpora otros como: el reparto entre población urbana y rural y la equidad.

Con estas disposiciones, la intención de la reforma es sustituir la oferta pública de los servicios por la demanda, - utilización "efectiva" del servicio - y exigir eficacia en la gestión de los entes territoriales quienes deben mostrar niveles aceptables de eficiencia administrativa y fiscal, esto es, cubrimiento de metas, relación costo/beneficio, fortalecimiento de finanzas territoriales, etc.

Se posibilita la concurrencia de la Nación en la financiación de los servicios competencia de las entidades territoriales, bajo los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, dejando a la ley la tarea de determinar los casos de esta concurrencia, es decir, que la misma tendrá un carácter excepcional. Esto envuelve una profundización en el interés del nivel central de despojarse de la responsabilidad en la prestación de los servicios públicos.

⁴¹ Constitución Política, art. 356 inc 2.

Quizá la transformación más relevante de la reforma concierne a la eliminación de los porcentajes automáticos sobre los Ingresos Corrientes de La Nación y a sus obligados incrementos graduales. Según el nuevo artículo 357, en adelante. El cálculo de las participaciones será variables sujetándolo al promedio del crecimiento anual de los ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores.

Si se atan las transferencias directamente al comportamiento de los ingresos implicaría que de darse un efectivo incremento de estos, se daría un crecimiento en de aquellas, pero si el comportamiento de los ingresos es negativo, igual suerte correrían las transferencias. Lo anterior desata un comportamiento de las transferencias completamente inestable por sujetarse al estado cíclico de la economía. Para neutralizar esta situación, el Sistema General de Participaciones se determinará de acuerdo al promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la Nación en los cuatro años anteriores al cual se hace la distribución. Según el gobierno, con este planteamiento se respetaba el espíritu de la Constitución de 1991, donde se estableció que la Nación y los territorios serían “socios” en el desarrollo económico del país, Garantizando a las entidades territoriales un escenario estable para realizar una planificación de largo plazo⁴².

Sobre el cálculo de los incrementos de las transferencias se estableció un régimen transitorio (2002 – 2008), durante el cual, el monto del SGP crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada más dos puntos adicionales del 2002 al 2005 y de 2.5 puntos más para los años 2006 - 2008⁴³. Con este argumento se trataba de demostrar en efecto, un crecimiento progresivo del SGP, lo que no es del todo cierto porque los puntos adicionales corresponderían al porcentaje de crecimiento de la población, resultando a la postre valores permanentes en el cálculo de las transferencias.

Transitoriamente y para dar inicio al nuevo régimen se definió una base del Sistema General de Participaciones para el 2002 que correspondería al estimado de las transferencias constitucionales y legales anteriores, equivalentes a la suma de 10.962 billones de pesos del 2001 donde se contemplaban los costos tanto de docentes, administrativos, directivos como de otros componentes del servicio educativo ya se hubieren financiado con el situado fiscal, el fondo de compensación educativa, las participaciones municipales o recursos propios, centralizando así, todos los sistemas de financiación, permitiéndole al nivel central, calcular el real costo del sector educativo.

3.4 LA LEY 715 DEL 2001

En desarrollo de los nuevos enunciados constitucionales se expidió la ley 715 del 21 de diciembre del 2001 que consagra normas orgánicas en materia de recursos

⁴² COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL. Op.Cit., p.9.

⁴³ Ibid, art. 357 , párrafo transitorio 2.

y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Carta Política. La ley define el Sistema General de Participaciones como el *"constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley"*⁴⁴.

Según lo plantea el Gobierno Nacional, el objetivo fundamental de la Ley 715 del 2001 en materia educativa, es lograr la realización del derecho a la educación en condiciones apropiadas de calidad y cobertura. Para ello es indispensable la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo.

3.4.1 Composición del Sistema General de Participaciones. Del cálculo total del Sistema General de Participaciones, antes de hacer la distribución sectorial se descuenta el 4% para cubrir las siguientes asignaciones especiales:

- Programas de alimentación escolar. (0.5%)
- Resguardos indígenas. (0.52%)
- Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. (0.08%)
- Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. (2.9%).

Este porcentaje, así se muestre como otra forma de gasto social, en concreto constituye un recorte al SGP al no transferir el 100%, sino el 96%, sobre el cual recae la distribución sectorial en los siguientes rubros⁴⁵:

- Participación para educación del 58.5%.
- Participación para salud del 24.5%.
- Participación para propósito general del 17%.

En relación a la participación para educación, los criterios de distribución obedecen a los conceptos de **Población atendida** que será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del SGP; **Población por atender en condiciones de eficiencia** constituido por población en edad escolar que no están dentro del aparato educativo. **Equidad**, sumas distribuidas de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE. Los últimos dos son sumas residuales que se otorgan a cada distrito o municipio y se calculan luego de determinar la participación por población atendida.

3.4.2 Competencias. La ley define las competencias de la Nación, y de las entidades territoriales, de manera sectorizada en correspondencia a la distribución sectorial del SGP, esto es, educación, salud y propósito general, establecidas en

⁴⁴ Ley 715 del 2001, art. 1.

⁴⁵ *Ibíd.*, arts. 3 y 4.

los títulos II, III y IV respectivamente, donde se hace evidente un incremento en la asignación de competencias frente a las que traía la ley 60 de 1993.

En materia de educación, señala las competencias de La Nación, los departamentos, los distritos y municipios certificados, esto es, los que tienen la facultad autónoma de prestar el servicio educativo. Las funciones de la Nación versan en primer lugar a la dirección general, a la formulación de políticas y a la expedición de normas para la organización y prestación del servicio; en segunda instancia a las de regulación, es decir, al diseño, reglamentación y mantenimiento de un sistema de información del sector educativo y a la regulación "técnica", en cuanto fijación de criterios para la definición de plantas de personal docente y administrativo, y en tercer lugar a las funciones de supervisión, mediante el "sistema de control de la educación". La materialización de la educación queda en manos de las entidades territoriales quienes se encargan de prestar el servicio educativo, administrar los recursos del Sistema General de Participaciones, administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo, ejecutar inversiones de infraestructura, calidad y dotación, prestar asistencia técnica y la inspección y vigilancia de la educación en su jurisdicción, entre otras.

Además de aumentar las tareas y actividades de las entidades territoriales, la ley señala directamente a los rectores funciones de tipo administrativo, como la gestión de recursos con la creación de los Fondos de Servicios Educativos y las facultades de contratación con cargo a esos recursos, asistiéndose a una redefinición del papel de estos funcionarios, al convertirlos en "gerentes" al interior de la institución educativa.

3.4.3. Conceptos básicos de la ley 715 del 2001 en materia de educación. La ley 715 introduce algunos aspectos, que en algunos casos resultan novedosos y de suma importancia en el análisis de la organización del servicio educativo, entre ellos podemos resaltar:

3.4.3.1 Asignación por alumno. Una de las funciones de la Nación en materia educativa es la de *"Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones"*⁴⁶.

La "Asignación por alumno", se puede entender como el valor en dinero dispuesto por cada persona que haya ingresado al aparato educativo en su calidad de estudiante (unidad de capitación), incluye como mínimo los costos del personal docente y administrativo, los recursos para calidad educativa, principalmente los de adecuación de infraestructura, dotaciones escolares, y sistemas de

⁴⁶Ibíd., art. 5.15.

información, y que se define cada año sujetándose a la disponibilidad de los recursos y de acuerdo al conjunto de condiciones sociales, económicas, pedagógicas, de dispersión poblacional, de acceso y disponibilidad educativas, etc., que caracterizan el servicio educativo de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana, denominado por la ley “tipología educativa”, Con estas figuras se materializa el elemento de población atendida (población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del SGP), que sirve de base para el cálculo de las transferencias, y se evidencia la intención de la reforma de financiar la educación pública con base en la demanda.

La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida. Esto implica que los recursos del SGP asignados a las entidades territoriales para educación dependerán del número de estudiantes matriculados en sus instituciones educativas, esto es, entre más estudiantes más recursos o viceversa, lo que compromete a las instituciones y entes descentralizados a incrementar sus esfuerzos en la ampliación de la cobertura educativa.

3.4.3.2 Relación Alumno – docente. Hace referencia al número de estudiantes que deben ser atendidos por profesor y constituye elemento substancial en la organización y la fijación de las plantas de personal docente y directivo docente. Desde la perspectiva del Gobierno, el manejo eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones como esta planteado, demanda de una nueva organización de las plantas de personal, sujetas a unas tipologías educativas específicas. Las plantas se fijan de manera global previo un estudio técnico en el que con base en la necesidad del servicio se determinan los cargos docentes, directivos docentes y administrativos que se requieren para cumplir con el servicio educativo. La nueva organización demanda de relaciones alumno-docente que garanticen eficiencia y equidad en materia de costos educativos. Las relaciones alumno docente son definidas por el Gobierno nacional con base en las normas establecidas en el decreto 3020 del 2002, reglamentario de la ley 715 del 2001.

3.4.3.3 Certificación. La certificación consiste en la viabilidad jurídica, técnica, administrativa y financiera de las entidades territoriales de prestar el servicio educativo de manera autónoma, tal como sucede con los departamentos y los distritos quienes son certificados directamente por virtud de la ley y administran directamente los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Nación debe establecer los requisitos para la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes y a los departamentos decidir sobre esta certificación. Esto significa que la responsabilidad de la educación preescolar, básica y media podría pasar a las localidades quienes tendrían a cargo la prestación integral del servicio educativo, fundamentalmente, en lo que se refiere al manejo directo de recursos por transferencias para educación.

Los requisitos en mención son establecidos por el decreto 2700 de Agosto 25 del 2004 y tratan con que el municipio cuente con los siguientes aspectos:

- Un plan de desarrollo acorde con las políticas nacionales.
- Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa.
- Una planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- La Capacidad institucional para asumir los procesos educativos, y
- Un sistema de información del sector educativo.

En cuanto a los municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento y sus competencias se limitan a: Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones asignados para mejoramiento de la calidad educativa; Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas; con recursos propios financiar los servicios educativos, incluso inversiones en infraestructura, calidad y dotación y suministrar información oportuna y de calidad al departamento y a la Nación⁴⁷.

3.4.3.4 Instituciones educativas. La ley señala el concepto de Institución educativa como un conjunto de personas y bienes públicos o privados que tiene como objeto prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar (un año), básica primaria, básica secundaria (nueve grados) y media, en condiciones de calidad, y deberán contar con licencia de funcionamiento, planta física, infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, adecuados medios educativos y el Programa Educativo Institucional.

La noción sobre Institución educativa en comento, amplía un poco la recogida en la ley 115 de 1994 acerca de los establecimientos educativos, pues esta última, describe el ciclo básico de educación integrado por el preescolar, la primaria, y la secundaria, mientras que en la nueva normatividad se agrega la responsabilidad de las instituciones de ofrecer la educación media.

La ley 115 de 1994, tácitamente admite la posibilidad de la existencia de establecimientos que no ofrezcan los niveles completos de educación básica, porque dispone: "*Mientras ofrezcan un nivel de educación de manera parcial, deberán establecer **convenios** con otros establecimientos que desarrollen un proyecto educativo similar o complementario, para garantizar la continuidad del proceso educativo de sus alumnos*"⁴⁸ (el resaltado es nuestro). Ordena además, fijar plazos a los establecimientos educativos para que se ajusten a estas exigencias, vencidos los cuales no podrían existir establecimientos que ofrezcan exclusivamente la primaria o la secundaria. No obstante, este último aspecto no se dio en su totalidad, pues hasta la entrada en vigencia de la ley 715 del 2001, aún

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 8.

⁴⁸ *Ibíd.*, artículo 138, inciso final Parágrafo único.

se encontraban escuelas que ofrecían solo el preescolar y la primaria y colegios que tenían a cargo la educación secundaria y media.

Por el contrario, en la actualidad, solo las organizaciones que ofrezcan todo este ciclo, tienen la categoría de instituciones educativas, haciéndose necesaria una reorganización de los establecimientos educativos y por ello se han insaturado mecanismos como el de la asociación o la fusión para que los centros educativos - que no brindan la totalidad de niveles académicos - se integren con otros que si lo hacen, a fin de ofrecer el ciclo básico completo a los estudiantes. La asociación consiste en la agrupación de varios centros e instituciones educativas, que se unen para ofrecer los grados básicos de educación pero que conservan su individualidad, esto es, solo se unifican por propósitos y objetivos, mediante un solo Proyecto Educativo Institucional. La segunda implica la integración completa de los centros e instituciones educativas bajo una sola administración, constituyendo una nueva institución o vinculándose a una ya existente.

3.4.3.5 Fondos de Servicios Educativos. La Ley 715 del 2001 trae la figura de los Fondos de Servicios Educativos reglamentados por el decreto 0992 del 2002 y definidos como unas cuentas especiales que las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos, vale decir, instituciones educativas, deben abrir en su contabilidad para cada una de ellas; pueden ser administradas por las mismas instituciones educativas y en las cuales se tratarán los recursos destinados al funcionamiento de la institución distintos a los gastos de personal. En dichos fondos se pueden señalar los recursos que las entidades estatales destinen al servicio educativo en cada establecimiento, los que los particulares vinculen por la percepción de servicios, y los que vinculen con el propósito de beneficiar a la comunidad; le son aplicables las normas de la Ley Orgánica del Presupuesto y de la Ley 715 en cuanto sean pertinentes.

Los Concejos Directivos y los rectores o directores pueden celebrar contratos con cargo a los Fondos de Servicios Educativos con el propósito de lograr eficiencia en el servicio educativo; deben respetar los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados según las circunstancias concretas, y dependiendo de la cuantía, cuando esta sea superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales, deben ceñirse a las reglas de la ley 80 de 1993 (Régimen de contratación estatal). En ningún caso habrá responsabilidad del distrito o municipio propietario del establecimiento por contratos celebrados violando las normas sobre los Fondos, esta responsabilidad estará a cargo de los rectores, directores o de los miembros de los Consejos Directivos según sea el caso.

3.4.3.6 Distribución de recursos del sector educativo. Conforme al artículo 15 de la ley 715 del 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones para educación se destinan a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa.
- Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- Pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran en beneficio de niños más pobres, siempre que se haya cubierto los costos de la prestación del servicio educativo.

A la vez, la ley 715 del 2001 prevé una serie de normas orientadas a racionalizar el gasto educativo limitando los costos de la educación al alcance de la participación del SGP, de modo que, las entidades no podrán asumir obligaciones que la superen cuando ellas deban financiarse con esos recursos. Estas restricciones se relacionan fundamentalmente con el manejo y financiación de la planta de personal docente y administrativo, por consiguiente, los departamentos, distritos y municipios certificados no podrán autorizar plantas de personal con cargo al SGP, que superen el monto de la participación, como tampoco crear prestaciones ni bonificaciones, con cargo a los mismos recursos. Eventualmente, cualquier incremento adicional deberá ser cubierto con ingresos propios.

Igual tratamiento se da al crecimiento de costos por ascensos en el escalafón con cargo al Sistema General de Participaciones los cuales, no pueden superar el valor del mismo, en consecuencia, se toma como no válido cualquier reconocimiento superior a ese valor e involucra la responsabilidad fiscal del funcionario que ordene el respectivo gasto. Se aplican ciertas reglas restrictivas para los ascensos en el escalafón, haciendo más exigentes los requisitos pertinentes y los supedita a la “disponibilidad presupuestal”, es decir, a la existencia suficiente de recursos para su cubrimiento.

La contratación de personal o la ejecución de gastos educativos por fuera de los asumidos por el SGP, deberá financiarse con recursos propios, garantizando la suficiencia de los mismos para cubrir todos los derechos laborales de manera indefinida; por lo demás, en ningún momento se podrán asumir con los recursos del SGP costos de personal vinculados o contratados con recursos propios.

3.4.3.7 Instituciones “no estatales”. Las entidades descentralizadas que tienen a su cargo la prestación del servicio educativo, deben hacerlo mediante las instituciones educativas de tipo oficial, pero se abre la posibilidad, en caso de que ellas sean insuficientes, de contratar con recursos del Sistema General de Participaciones, la prestación de este servicio con entidades llamadas por la ley “no estatales”. Con esta figura se hace evidente la autorización de la ley para que los particulares, vale decir, instituciones privadas, alcancen los recursos públicos

destinados a educación mediante mecanismos de contratación del servicio, de donde se desprende que no solamente estas instituciones se financian con los pagos de los padres de familia, sino que en sus arcas podrán llegar fácilmente recursos del Estado.

En el evento de esta clase de contrataciones, las entidades descentralizadas deben garantizar por lo menos la atención del ciclo completo de educación básica y el valor a cancelar por el servicio financiado por el SGP, no podrá ser mayor al valor de la asignación por alumno definida por el Gobierno. En caso de un valor superior, el excedente será asumido por la entidad territorial con cargo a sus recursos propios.

3.4.3.8 Sistema de control. La Ley 715 del 2001 establece “el sistema de control de la educación”, con el que pretende garantizar por parte de las entidades territoriales el cumplimiento de las nuevas condiciones; para ello, determina ciertas causales que implican principalmente, falta de información, disminución de calidad y cobertura, incumplimiento de estándares, malversación de fondos, en fin circunstancias que permiten colegir el incumplimiento de la nueva normatividad, o ineficiencia en la administración del servicio educativo.

Si a juicio de la Nación, previa una evaluación de control, esto significa que es una facultad discrecional de ella, se presentan esta clase de circunstancias, y las entidades involucradas no toman los correctivos necesarios pueden verse avocadas a una especie de intervención a la usanza de las entidades financieras cuando son intervenidas por la Superintendencia Bancaria, denominada por la ley como “administración temporal”, consistente en la suspensión de la capacidad legal de las autoridades territoriales para administrar el servicio educativo y en la designación temporal de un administrador especial, quien asume esa administración. Para el caso de los municipios certificados, cuando hayan sido objeto de “la administración temporal” y no logren corregir los vicios que la motivaron, pueden perder su certificación caso en el cual el respectivo departamento asumirá la administración del sector educativo. El ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación básica primaria, básica secundaria y media, se encuentran reglamentados por el decreto 1283 del 2002.

3.4.3.9 Sistemas de información. De acuerdo a la ley 715 del 2001 y al decreto 1526 del 2002, se impone la obligación a las entidades territoriales de contar con un sistema de información del sector educativo actualizado, donde se consignará toda la información sobre el desarrollo del sector educativo. El sistema de información constituye costo del servicio y podrá pagarse con los recursos del Sistema General de Participaciones y se convierte en herramienta del Gobierno, para ejercer sus atribuciones de vigilancia y control, para determinar los niveles de eficiencia requeridos y el cumplimiento de los estándares técnicos.

3.4.4 Propósitos de la ley 715 del 2001. De acuerdo con las posturas gubernamentales, la Ley 715 de 2001 se plantea como propósito básico en relación con el sector educativo, buscar una nueva estructura institucional, orientada hacia una verdadera ampliación de la cobertura y a brindar una educación con calidad ordenando las plantas docentes, estableciendo instrumentos de limitación de los costos, y distribuyendo equitativamente los educadores. Para ello se traza los siguientes objetivos:

- Avanzar en materia de descentralización de la administración del servicio educativo, donde las decisiones se tomen directamente por las autoridades educativas y de cara a la comunidad. Esto puede conseguirse mediante la certificación de los municipios siempre que cumplan con los requisitos que para el efecto establezca la Nación.
- Precisar las responsabilidades de la Nación, y las entidades territoriales en la prestación del servicio educativo así como la de las instituciones educativas. La Nación se encargará de la definición de políticas y de la elaboración de criterios técnicos para la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros. Los departamentos prestarán el servicio de los municipios no certificados. Finalmente, los distritos y municipios certificados prestarán el servicio educativo en su jurisdicción
- Determinar la asignación de recursos con base en variables de población atendida, población por atender y pobreza y las características de cada nivel educativo y región, para lograr equidad en la distribución, de manera que los recursos sirvan efectivamente a la población.
- Establecer un período de transición para que las entidades territoriales se adapten a la nueva normatividad, durante el cual, se organizarán las plantas de personal, se implementará el sistema de información educativa, herramienta fundamental para el adecuado desarrollo del sistema y se expedirá una normativa que modifique la carrera docente para quienes ingresen al servicio después de la expedición de la ley 715. La nueva carrera buscará la promoción de la calidad y adecuar el escalafón docente a las necesidades del servicio y a la disponibilidad de recursos.

Como se ha visto, con la ley 715 quedan sentadas la bases sobre una nueva forma de organización y de financiación del servicio educativo, donde las entidades territoriales pasan a ser las más importante instancias administrativas en la responsabilidad de la gestión de la educación. En adelante los departamentos y municipios certificados tendrán que asumir un papel mucho más directo sirviendo como garantes en el éxito en el desarrollo de las políticas educativas, lo que acarrea mayores cargas para ellos.

4. EFECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE EDUCACION

Del análisis de la ley 715 del 2001 bajo los argumentos estudiados, nos podríamos aproximar a sus efectos generales de la siguiente manera:

4.1 REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

Con la nueva regulación legal no se garantiza un incremento real y permanente de las transferencias. La pretensión de la nueva estructura constitucional es buscar una paulatina reducción de las mismas, ligándolas al comportamiento de la economía, promediado en los últimos cuatro años, generando valores constantes en las participaciones mientras el gasto público se incrementa.

El Doctor Jairo Estrada. Procura demostrar este recorte cuando afirma:

El argumento que sustenta el recorte de las transferencias resulta, primero, de la observación empírica de su comportamiento: Si se examina la tasa de crecimiento anual de las transferencias de 1990 a 2001 y se compara con la inflación causada durante cada año de ese período, se aprecia que la tendencia predominante consistió en incrementos significativamente superiores de las transferencias respecto de la inflación. Con el régimen surgido de la reforma, se produce una brusca desaceleración en el crecimiento de los recursos a transferir. De tal desaceleración en el crecimiento se podrían inferir menos recursos⁴⁹.

Para algunos⁵⁰ el acto legislativo 01 del 2001, al desaparece el situado fiscal y crear el SGP, trae consigo un irremediable recorte a las transferencias hacia las territorialidades, las cuales dejarán de percibir cerca de 10 billones de pesos en los siguientes ocho años, y que afectara la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación a su cargo financiados con estas transferencias.

4.2 FINANCIACIÓN DE LA DEMANDA

Con el anterior sistema se financiaba la educación, preferentemente acorde a las reglas de la oferta, esto es, la puesta a disposición del servicio hacia la sociedad

⁴⁹ ESTRADA , Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública, Op.Cit, p.111

⁵⁰ ORTIZ V, José Eduardo; QUISPE F, Carlos H y CORDOBA B, Germen. Maestro Legal : Nuevo marco legal de la educación en Colombia y defensa de los derechos de los educadores. s./ . : Empresa ciudadana, 2003, p. 33

en general, conservando las condiciones de costos, independientemente de la cantidad de usuarios o demandantes del mismo; en concreto, se “ofrecía” el servicio educativo, y con el, la suficiencia de planteles, cupos, pago del personal docente y administrativo, etcétera. La oferta educativa aseguraba su financiación, con base en el carácter automático de las transferencias porque pendían de porcentajes de ingresos la Nación, determinados expresamente, y de los incrementos definidos y obligatorios.

Con la reforma constitucional se traza la financiación de la educación con apego a pautas de atención a la demanda, es decir, a la utilización efectiva y esperada del servicio. Lo anterior se puede percibir en cuanto a los criterios de asignación de recursos:

- Población atendida y por atender: entendida la primera como la demanda efectiva y actual, y la segunda como demanda potencial.
- Reparto entre la población urbana y rural, que se traduce en una ordenación regional y local de la demanda.
- Eficiencia administrativa y fiscal, relacionados con la consecución de metas de cubrimiento de la demanda y el fortalecimiento de la tributación territorial.
- Equidad y pobreza relativa, conceptos que buscan determinar las posibilidades de acceso a los servicios y la focalización del gasto público,

La financiación de la demanda implica la necesidad de determinar el valor de financiación del servicio aprovechado, esto es, el número de usuarios reales y potenciales; el medio más práctico para este propósito es fijar un valor a cada beneficiario, en otras palabras, “unidades de capitación”, la sumatoria de estas unidades dará como resultado la cantidad de recursos a transferir. Así se produce la definición de “asignación por alumno” contemplada en la ley 715 del 2001.

La financiación de la demanda tiene algunos alcances de política económica que escapan a este análisis, pero de manera general, permiten inferir una eventual intervención de la economía del mercado dentro del sector educativo, que aunados a la noción de “instituciones no estatales”, consentirían la imposición de conceptos como libre competencia por los recursos, “libre elección” de los demandantes, en fin, el libre juego de la oferta y la demanda.

4.3 ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Surge un régimen excluyente de competencias donde el Estado se despoja de algunas, sobre todo las relacionadas con los elementos financieros, ya que

transferidos los recursos por la Nación, se traslada el compromiso financiero a los entes territoriales, empequeñeciendo así la concurrencia de responsabilidades, porque esta es excepcional, - solo cuando la ley así lo determine -; no obstante, las decisiones fundamentales sobre organización y vigilancia se toman desde el nivel central. Las funciones de la Nación se concentran en la dirección general, la regulación, y las funciones de supervisión y control. En términos más concretos, el Estado se dedica al diseño de normas generales que enmarquen la actividad educativa, a velar por su cumplimiento y a aplicar controles y sanciones a los que las quebranten; mientras que las funciones de las entidades se incrementan asegurando en sus manos la prestación del servicio educativo, claro esta, sujeta a las instrucciones centrales. Esto conlleva a una más elevada desatención del gobierno central frente a sus deberes con la educación.

4.4. EFECTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN.

El nuevo régimen legal de competencias traído por la Ley 715 influye en proceso de descentralización. Desde un punto de vista del Gobierno, esta se robustece toda vez, que confiere estabilidad al crecimiento las transferencias mejorando el desarrollo institucional local, se evita la duplicidad de funciones generando una utilización eficiente de los recursos y se adelanta en materia de autonomía territorial. Pero los resultados son distintos: con el Acto Legislativo hay menos recursos, y la Ley 715 incrementa las competencias para los entes territoriales, esto conlleva inexorablemente a una mayor responsabilidad de las territorialidades en la generación de recursos propios, asunto que sólo puede resolverse con mayores tributos territoriales dentro de las precarias condiciones económicas de la población. Ahora, si hay más funciones y menos plata es evidente que se limita aún más la frágil autonomía de las entidades descentralizadas.

Se perciben rasgos en alguna medida paradójicos, pues si se trata de fortalecer la descentralización, donde las territorialidades asumen tareas con autonomía, la verdad es que la prestación del servicio educativo debe obedecer a estrictas instrucciones impartidas desde el Ministerio de Educación, informando al mayor detalle el desarrollo del sector (Sistemas de Información), cumpliendo parámetros precisos en materia de administración de personal, y sujetándose a exigentes mecanismos de control⁵¹, so pena de perder las atribuciones administrativas y ser objeto de "intervención" por el nivel central. De esta manera, las limitaciones para las entidades descentralizadas acerca del manejo del sector educativo, son evidentes, pues todo lo coordina el nivel central, aunque las ejecuciones materiales, que en últimas son las que se perciben directamente por los afectados o beneficiarios, son responsabilidad de los gobiernos locales y regionales.

Sin embargo, lo cierto es que la nueva normatividad si se enmarca en un concepto de descentralización, mostrando una tendencia municipalizadora, en el sentido de

⁵¹ Ley 715 del 2001, Art. 29.

procurar la certificación de los municipios para convertirlos en las instancias primordiales encargadas de la gestión del servicio educativo. Esto supone entonces que los municipios acarrean con la responsabilidad total en materia educativa, lo cual no es un problema en si mismo, considerando a la descentralización como una herramienta para la democracia y la participación ciudadana, pero si aquella se toma desde una perspectiva económica se vincula con la apertura de posibilidades del mercado y al acceso a los recursos público por parte del sector privado. En este orden, la descentralización administrativa viene a convertirse en un instrumento de estabilización de la situación fiscal.

4.5. INFLUENCIA DE LA CERTIFICACIÓN.

La certificación, supone el manejo autónomo del sector educativo por parte de las entidades territoriales, tanto técnica, administrativa y financieramente. Lo anterior, en apariencia se muestra como fortalecimiento de la descentralización, pero ocurre que la certificación, a la postre puede actuar como mecanismo para reducir el deber financiero del Estado respecto al sector educativo (ajuste fiscal), dado que la transferencia de recursos no consulta la situación real de las territorialidades sino que surge de cálculos al extremo técnicos y estandarizados, en especial, la “asignación por alumno” y “las tipologías educativas”. Bajo estas circunstancias, eventualmente podría presentarse insuficiencia de recursos para las entidades certificadas si sus obligaciones en materia de servicio educativo son superiores a las transferencias, ocasionándose un déficit que necesariamente debe cubrirse con ingresos propios, de esta manera se cumple con unos de los propósitos de la ley 715 del 2001: tratar a la descentralización como un medio de regulación de la economía y no en un mecanismo de desarrollo social.

Certificados los municipios, los elementos organizativos y financieros del sector educativo están bajo su jurisdicción, sin que se pueda apelar a los principios de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia, dado el carácter excluyente de la asignación de competencias. La consecuencia más relevante de este proceso es la limitación de los gastos educativos al monto del Sistema General de Participaciones, lo que conlleva a remediar situaciones deficitarias con recursos propios, normalmente insuficientes, mas aún, considerando los altos costos del servicio educativo, sobre todo por la carga laboral.

4.6. EFECTOS SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SINDICATOS

Podría parecer substancial y hasta llamativo el manejo autónomo del sector educativo y de los recursos del SGP por parte de los departamentos, distritos y municipios certificados, con la consecuente posibilidad de la administración directa del personal docente y administrativo, ello envuelve un mayor ejercicio de “poder político”, situación que resulta bastante seductora para los gobiernos locales. Empero, estas ventajas no compensan el mayor esfuerzo que demanda, el sostener política, social y financieramente la dirección de la educación, con las

transformaciones que se han dado y las que se avecinan. La Ley 715 establece un régimen excluyente de competencias, y minimiza el concepto de concurrencia, por lo consiguiente, alcaldes y gobernadores, acarrearan solos con esta responsabilidad.

Este escenario genera además un efecto trascendental, en el evento de producirse impactos negativos por la aplicación de la ley, pues, las posibles protestas o movimientos sociales tendrán que ser sorteadas por las localidades ocasionando un efecto de dispersión sindical por una parte y por otra, sus gobernantes no tienen la más mínima posibilidad de negociación; los paramentos generales dictados por el nivel central y los mecanismos de control, impiden a las territorialidades cambiar o atenuar las nuevas condiciones en materia educativa.

Lo anterior, influye igualmente en las organizaciones sindicales: al dispersarse las luchas, desaparece la unión de fuerzas y la identidad de criterios y propósitos, que en tiempos pasados garantizaron los grandes triunfos sindicales de FECODE. En adelante, estas luchas se verán fraccionadas y por lo tanto los sindicatos perderán cohesión, resultando fácil derrotar sus iniciativas y arrojando un resultado positivo para el Estado, en la medida que se aleja de la presión gremial.

4.7 HACIA LA PRIVATIZACIÓN

No cabe duda que con la nueva concepción sobre las transferencias se allana el camino a mecanismos privatizadores de la educación pública. La Limitación de recursos mediante la figura de “asignación por alumno” implica eventualmente una insuficiencia de dineros para cubrir los costos educativos, y llevará a las territorialidades a ensayar figuras alternas para garantizar el servicio ante la falta de recursos propios para cubrir los faltantes del Sistema General de Participaciones. Estos mecanismos encuentran asiento en la ley 715 del 2001 con la posibilidad legal de contratar el servicio con instituciones “no estatales”, que no son otra cosa que instituciones privadas supuestamente más baratas. Los particulares ejercerán la educación pagados con recursos públicos, al tiempo que se desataría una competencia entre entidades públicas y privadas y entre estas mismas, para alcanzar los recursos, demandando de estrategias propias del mercado a fin de captar los estudiantes, quienes se convertirían en “clientes”, y que representan físicamente un valor económico.

4.8 INCIDENCIAS SOBRE EL MAGISTERIO

Quizás los mayores impactos de la ley 715 del 2001 han recaído sobre el sector del magisterio:

En principio se puede percibir una eventual reducción del personal de educación, pues las plantas de cargos de docentes y de los administrativos serán organizadas teniendo en cuenta los “criterios técnicos” establecidos en la ley (art. 37, Ley

715/01). Estos se relacionan fundamentalmente a la "necesidad del servicio" (art. 7.4.), con base en el número de estudiantes atendidos y del número de estudiantes por atender. Aquí nace la figura de las "relaciones técnicas" (art. 40.2), referidas con la cantidad de estudiantes que corresponderían por docente; es decir, se plantea un número específico de estudiantes por profesor, convirtiendo a la cobertura en el factor que define el número de docentes necesarios, señal inequívoca de la prestación del servicio educativo conforme a la demanda.

La esperada reducción de la planta de personal docente en la reforma se fundamentó por parte del gobierno con los siguientes argumentos.

... La distribución se basaba en la planta docente vigente en 1993, perpetuando así una asignación de recursos que no respondió a las características propias de cada región. Los recursos se orientaban entonces a financiar los docentes allí donde estaban ubicados y no donde estaban los niños. Es así como hoy algunos departamentos y distritos reciben 5 veces más recursos per cápita que otros.

La ineficiencia surgió de un bajo aprovechamiento del recurso humano, que también se relaciona con su inequitativa distribución. En efecto, actualmente en Colombia el promedio de la relación alumno - docente alcanza 23 estudiantes por maestro, a pesar de que estudios internacionales han comprobado que es posible tener una relación superior sin desmejorar la calidad de la educación. Esta relación bajó de 30 en 1990 a 23 en 2000. En otras palabras, si se hubiera mantenido en el nivel del inicio de los noventa, hoy se podría atender alrededor de 2.1 millones de niños más, con los maestros con los que se cuenta actualmente⁵².

La "necesidad del servicio", es un concepto que sirve de sustento suficiente a las atribuciones de los funcionarios para efectuar traslados de docentes, directivos docentes, o de personal administrativo, es decir, para ejercer prerrogativas de libre movilidad de los maestros que corroboran el sistema de financiación basado en la demanda, pues las plantas tendrán que acomodarse periódicamente conforme a la cobertura de las diferentes instituciones educativas y entidades territoriales. Lo anterior necesariamente minimiza el concepto de "estabilidad laboral", en la medida que los nominadores pueden ejecutar **discrecionalmente** y por acto debidamente motivado los movimientos de personal que crean necesarios.

Igualmente se asiste a una reducción de costos docentes. Por una parte con menos maestros es posible atender más estudiantes optimizando supuestamente la administración de los recursos para educación, porque en apariencia se logran

⁵² COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, Op.Cit, p.14..

mayores “beneficios” con iguales o menores recursos. Igualmente los costos disminuyen por la eliminación del tiempo doble, por los rigurosos criterios para alcanzar reconocimientos pecuniarios adicionales por laborar en zonas de difícil acceso señaladas en el decreto 1171 del 2004 y fundamentalmente por la aplicación de reglas que restringen los ascensos en el escalafón, haciendo más exigentes los requisitos pertinentes. Anteriormente, el tiempo de permanencia en cada grado podía ser homologado por “créditos”, o sea, certificaciones de capacitación. En adelante, es determinante la permanencia en cada grado a partir del séptimo, no habrá lugar a homologación de requisitos salvo los estudios de pregrado y postgrado hasta el grado 10 y se incrementa la permanencia en cada uno a partir del grado 11 sin posibilidades de homologación (art. 24.). Como se aprecia, se trata de un desmonte gradual del sistema de escalafón, que afecta fundamentalmente a los grados superiores, o sea a los más “onerosos”.

Además los ascensos quedan supeditados a la “disponibilidad presupuestal” es decir a la existencia suficiente de recursos para su cubrimiento. Para ello las entidades pueden destinar hasta un uno por ciento (1 %) durante los años 2002 al 2005 y un uno punto veinticinco por ciento (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del **incremento real** de los recursos del sector, (art. 240). Un incremento real ocurriría si el aumento de las transferencias es superior a la inflación, de manera que la promoción en el escalafón será poco probable si se considera que con el régimen de transferencias, la tendencia es el recorte de las mismas y no su acrecentamiento.

4.8.1 Estatuto Docente y Estatuto de Profesionalización Docente.

Posiblemente el mayor efecto de la ley frente al sector docente lo constituye la implantación de un nuevo estatuto docente dictado en virtud del artículo 125 de la C.N y a las facultades extraordinarias del ejecutivo otorgadas por el artículo 111 de la Ley 715 del 2001, conforme a las nuevas condiciones constitucionales y legales, aplicable a los docentes y directivos docentes vinculados a partir de la vigencia de la misma ley, denominado “Estatuto de Profesionalización Docente” y contenido en el decreto 1278 del 2002.

Toda vez que los docentes y directivos docentes vinculados con anterioridad a la ley 715 del 2001 siguen gobernados por el decreto 2277 de 1979, se presenta una coexistencia de dos estatutos: “Estatuto Docente” y “Estatuto de Profesionalización Docente”, encargados de definir las condiciones sobre el ejercicio de la profesión docente en Colombia.

El primero – decreto 2277 de 1979 – fue promulgado como resultado de las negociaciones sindicales, bajo una coyuntura político – social diferente a la actual, dentro de una concepción del Estado aproximada al “Estado de bienestar” y sujeta a los principios de la centralización administrativa, que llevó necesariamente a concebir el trabajo de los educadores como una profesión, y a mejorar sus condiciones laborales de manera preferencial frente a otra clase de trabajadores.

Este estatuto fue derogado parcialmente de manera expresa por el artículo 113 de la ley 715 del 2001, principalmente en relación con las normas sobre las juntas de escalafón.

Con el estatuto de profesionalización docente, decreto 1278 del 2002, se evidencia la introducción de modificaciones substanciales encaminadas a hacer más flexibles las condiciones laborales, dejando atrás las conquistas logradas con el decreto 2277 de 1979, en la medida que se llega a una nueva concepción del servicio educativo basado en conceptos de política económica neoliberal y en criterios de libre competencia de atención a la demanda y eficiencia entre otros.

El Nuevo estatuto de Profesionalización docente, además de definir un régimen de traslados discrecional que sin duda afecta la estabilidad laboral de los docentes de su sitio de trabajo y de las limitaciones en ascensos del escalafón, contiene normas para el ejercicio de la profesión docente bajo circunstancias más restrictivas, entre las cuales se pueden subrayar:

- Establece sistemas de evaluación docente para medir tanto su desempeño como sus competencias, de manera que impone de los educadores exigencias en relación con su actualización, superación y capacitación. La evaluación servirá como herramienta técnica para efectos de vinculaciones, permanencia y retiro del servicio.
- Reestructura el escalafón docente imponiendo solo tres grados, cada uno de los cuales con cuatro niveles salariales; endurece los requisitos de ingreso y promoción en él.
- Establece un sistema de vinculación de personal con fundamento en la meritocracia, mediante un concurso y la superación de un periodo de prueba como mecanismo único para ingresar a la carrera docente y la aplicación de una permanente evaluación para permanecer en ella.
- Con el fin de la junta nacional y seccional de escalafón docente, sus competencias son asumidas por la entidades estatales; en materia disciplinaria son aplicables las normas generales (ley 734 del 2001).
- Establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, deberes, derechos y prohibiciones, a la usanza de los demás funcionarios públicos o contratistas del Estado.

En fin, el decreto 1278 del 2001, atañe a aspectos de mucha sensibilidad como vinculación laboral, ingresos, desempeño profesional, etc., de los docentes, ajeno a los principios de concertación que inspiraron el anterior estatuto y que pueden llegar a afectar las condiciones de vida de los profesores, materializando de esta

manera, uno de los propósitos más importantes del Acto Legislativo 01 del 2001 y de la ley 715 del 2001, cual es, lograr un ahorro fiscal sobre la base de reducir el gasto público y dentro de este, el gasto educativo, representado fundamentalmente por los costos de servicios personales de los docentes y directivos docentes, quienes habían alcanzado un régimen en cierta forma privilegiado en materia de derechos laborales, y el que, según los diseñadores de la reforma había desbordado la capacidad de los recursos públicos dirigidos a su subvención porque concentraba una gran cantidad de los mismos, mientras que otros componentes del servicio educativo no encontraban posibilidades de financiación, por ejemplo la calidad educativa; esto obliga a redefinir la estructura de gastos, para lograr mayor eficiencia en la distribución de los recursos público para educación.

4.9 OTROS EFECTOS

En términos generales, la ley 715 trae además de las mencionadas, una serie de aplicaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se transforma el concepto de establecimientos educativo por el de Institución educativa para ofrecer en un sola entidad el ciclo completo de educación básica y media, recurriendo para ello a figuras de asociación de niveles de preescolar, escuelas y colegios, unificando los Proyectos Educativos Institucionales y las administraciones independientemente de las jordanas que atienda.
- Para las entidades territoriales, ordenó una conformación de plantas docentes globales como medida para la aplicación de los principios de necesidad del servicio y la discrecionalidad del traslado, lo que eventualmente conducirá al magisterio que quede por fuera de las plantas, a un proceso de reubicación conforme a la condiciones de cobertura.
- Dispone reglas tendientes a la modificación de la jornada clasificándola en jornada escolar y jornada laboral⁵³: la primera hace referencia al tiempo diario que dedica la institución educativa a los estudiantes en la prestación directa del servicio educativo. La segunda es el tiempo que dedican los docentes a la realización de actividades complementarias como la preparación de clases, la asesoría a padres de familia, las calificaciones etc., esta jornada es de ocho horas diarias, de las cuales seis por lo menos, deben ejercerse con la permanencia de los profesores dentro de la institución educativa. Con estos parámetros se hace más extenso el tiempo de trabajo, y conduce a reducir las plantas docentes al interior de las instituciones.

⁵³ Decreto 1850 del 2002.

- Impone un nuevo régimen de evaluación para los docentes⁵⁴ con el propósito de ejercer un estricto control sobre el magisterio. Si no se cumplen satisfactoriamente con los objetivos de las evaluaciones, los educadores pueden ser incluso separados del cargo. Al tiempo impone un sistema de inspección y vigilancia al sector educativo como instrumento para verificar los niveles de eficiencia.
- Concede mayores potestades a los rectores quienes pasan a ser gerentes de la Institución educativa.
- Crea la posibilidad de vincular mediante nombramientos provisionales a los docentes que habían ingresado al servicio de manera temporal mediante la celebración de contratos u ordenes de prestación de servicios, bajo el cumplimiento de dos exigencias: reunir los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo y que se encuentren vinculados con la entidades territoriales al primero (1) de noviembre del 2002.
- Se considera a los docentes municipales como empleados públicos pagados con recursos del Sistema General de Participaciones, lo que les permite recibir un tratamiento igual a los demás docentes estatales, con relación al derecho que tienen a devengar los salarios, y prestaciones sociales fijados por la ley.

La introducción de la nueva normatividad contenida en la ley 715 del 2001, sin duda cambiará la organización del sistema educativo hasta ahora conocida. Los nuevos conceptos legales sobre educación, así como los argumentos técnicos que los sustentan persiguen transformaciones sustanciales del sector que influyen en todos sus componentes, especialmente, en la situación de los docentes y en las tareas educativas a cargo de las entidades territoriales, exigiendo de todos los actores del proceso educativo una mayor responsabilidad.

⁵⁴ Decreto 2582 del 2003.

5. INCIDENCIAS DE LA LEY 715 DEL 2001 EN EL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO

A partir de una breve descripción sobre el contexto del municipio de La Cruz Nariño, trataremos de aproximarnos al análisis de los efectos organizativos y financieros de la educación a nivel municipal a partir de la ley 715 del 2001.

5.1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ

5.1.1 Origen y localización. La Cruz es el poblado más antiguo de Nariño, se fundó por Juan de Ampudía y Pedro de Añazco, lugartenientes de Sebastián de Belarcazar, hacia el 3 mayo de 1537. Mediante decreto número 1067 de 1.907 se creó la Provincia y Circuito judicial de La Cruz del Mayo, y el 24 de abril de 1908 por ordenanza departamental número 459 se erige a La Cruz como Municipio⁵⁵.

Se localiza en la cordillera central, al nororiente del departamento de Nariño, a 100 Km. de su capital; cuenta con un área aproximada de 237 kilómetros cuadrados y limita con los municipios de Colón y San Pablo por el norte; por el occidente con el municipio de Belén; por el Sur con los municipios de San Bernardo y Tablón de Gómez, y por el oriente con el municipio de Santa Rosa Cauca.

5.1.2 Características socioeconómicas. El Municipio de La Cruz, presenta una economía activada en buena parte por el sector comercio porque, por ser el de mayor importancia en la subregión se convierte en punto de intercambio de productos provenientes de los Municipios vecinos. La tierra es el principal activo de la familia campesina, donde se atienden cultivos de subsistencia con mínimos excedentes comercializables, pero el sector agrícola no incorpora un gran aporte a la economía, en razón al carácter minifundista de la tenencia de la tierra, a la explotación del sector mediante inadecuadas técnicas de labranza y a las escasas posibilidades de mercado.

De la población económicamente activa, solo un 48% está ocupado, y un 52% no tienen trabajo⁵⁶. Al tiempo, existe una alta dependencia hacia el sector público ya que gran parte de la población ocupada pertenece al magisterio, fuerza pública, y a la administración pública. Esta difícil situación, ha llevado a muchas personas, primordialmente campesinos, a buscar sustento en cultivos de uso ilícito.

Las condiciones económicas de los habitantes son preocupantes, existe realmente

⁵⁵ BUENDÍA, Jorge. La Cruz del Mayo, el municipio más antiguo de Nariño. Pasto: Norma, 1.981. p. 14.

⁵⁶ LA CRUZ. ALCALDIA MUNICIPAL. Plan de desarrollo : "Todos por La Cruz" 2002 -2005. La Cruz : El autor, 2003. p. 1

un 65% de necesidades básicas insatisfechas⁵⁷ y el nivel de ingresos para la mayor parte de la población es paupérrimo, solo un muy bajo porcentaje presenta condiciones económicas óptimas demostrando así una gran concentración del ingreso a nivel local.

5.1.3 Aspecto demográfico. Las estadísticas que se muestran en seguida, son aproximaciones realizadas de acuerdo a las informaciones del DANE, de las cuales hacemos serios reparos. La población para el 2005 es de 23,133 habitantes, 8.746 de ellos en el casco urbano y 14,387 en el sector rural.

Una muestra poblacional de cuatro rangos de edad, cada uno de 25 años, nos señala un mayor peso en el de cero a 25 años con el 54%; sigue el de 26 a 50 años con el 31%; luego el de 51 a 75 años con el 13% y finaliza el de 75 a 100 años con un 2%.

Gráfica 1. Muestra generacional de población, La Cruz 2005.

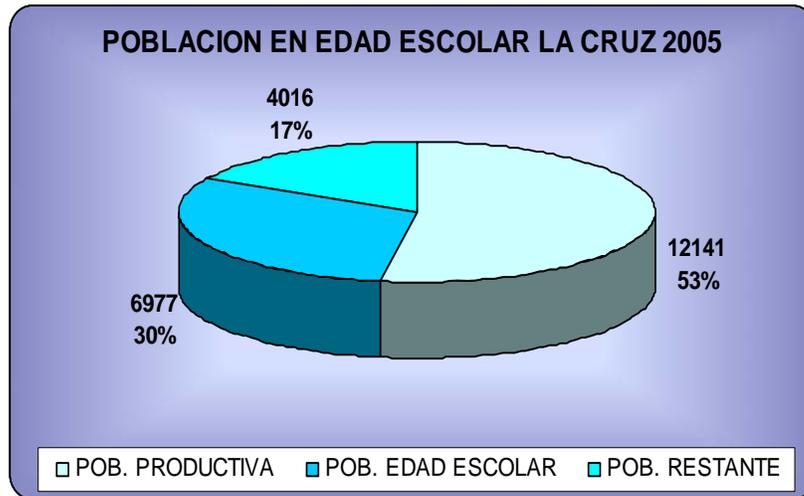


FUENTE: Este estudio con base en la proyección DANE 2005.

La población en edad escolar, de los cinco a los 17 años, asciende a 6.977, personas constituyendo el 30% de la población, mientras que la población económicamente activa suma 12.141 habitantes para un 53%, el 17% restante corresponde a población menor de cinco años y mayor de 60.

⁵⁷ El índice NBI real del 65% es definido por el SISBEN, y por el Plan de Desarrollo vigente hasta el 2005, no obstante el índice NBI oficial es el certificado por el DANE y corresponde al 41.38% para el año 2005

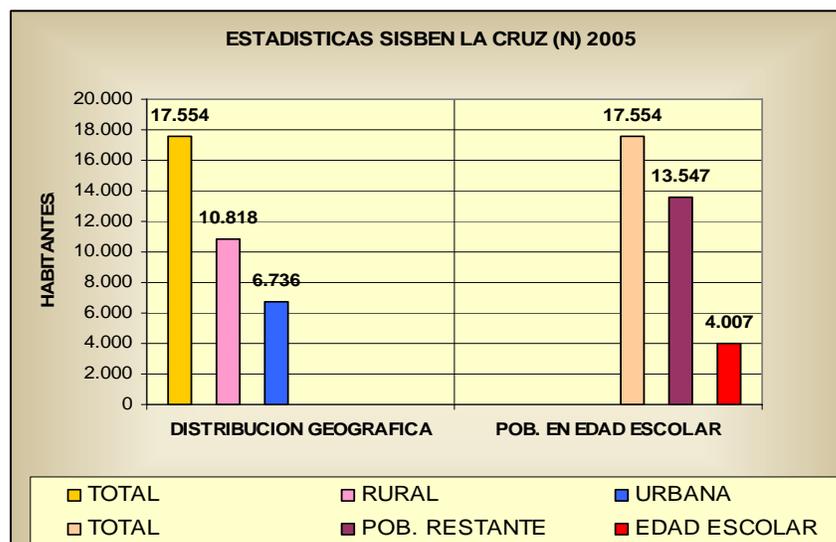
Gráfica 2. Población en edad escolar La Cruz 2005.



FUENTE: Este estudio con base en la proyección DANE 2005

Por su parte, el SISBEN es un sistema de estadística exclusivo para programas sociales, pero nos aporta un referente en relación con la población que consideramos más cercano a la realidad, pues no se basa en cálculos actuariales como las estadísticas DANE sino que se actualiza permanentemente por la inscripción directa de personas. Este sistema, para el caso de La Cruz, presenta datos diferentes acerca de la población total y por ende sobre población en edad escolar. Según el SISBEN, en el municipio hay una población total de 17.554, habitantes, dividida en el sector urbano con 6.736 y en el sector rural con 10.818. Igualmente el porcentaje de habitantes en edad escolar se reduce a 4007 personas que representan un 23%.

Gráfica 3. Estadísticas SISBEN La Cruz 2005.



FUENTE: Este Estudio. Datos SISBEN Alcaldía Municipal La Cruz.

Es importante establecer estas diferencias en las estadísticas puesto que el gobierno nacional determina sus políticas con base en la información DANE, pero la realidad es diferente, por eso muchas veces los programas del gobierno no son eficaces, o sus exigencias en materia de metas de desarrollo son infundadas.

5.2 ELEMENTOS ORGANIZATIVOS DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ.

Estudiados los aspectos más relevantes de la reforma constitucional al tenor del acto legislativo 01 del 2001, sus desarrollos legales, especialmente la ley 715 del 2001, así como la situación general del municipio de La Cruz nos interesa mostrar una aproximación a las incidencias de las nuevas reglas frente a la educación en La Cruz Nariño. De esta manera, al mismo tiempo que iremos comentando los aspectos organizativos del tema educativo, trataremos de vislumbrar la influencia que ha generado en ellos la nueva normatividad; los aspectos financieros serán tratados en el capítulo siguiente.

5.2.1 Dirección del servicio educativo. La educación en el municipio se caracteriza porque es proporcionada en su totalidad por el sector oficial, se presta en instituciones estatales y se financia con recursos provienen en un ciento por ciento del erario público; no existen instituciones educativas privadas.

La organización administrativa, financiera y técnica, de la educación, así como la prestación y dirección del servicio educativo, corresponden al Departamento de Nariño - Secretaría de Educación Departamental -, por cuanto el municipio de La Cruz no se encuentra certificado; no obstante, en el ámbito netamente local y con relación a las competencias asignadas a los municipios por el artículo 8 de la ley 715 del 2001, la responsabilidad radica en la administración municipal, específicamente en el despacho del alcalde; no existe una secretaría de educación municipal, ni dependencia encargada de esta área, los burgomaestres son quienes ejercen directamente las funciones educativas locales.

En seguida, se encuentra el núcleo de desarrollo educativo; el director de núcleo ejerce funciones de coordinación, información, asesoría, supervisión, etcétera, sirviendo de puente entre el sector docente y la administración departamental. Normalmente, la dirección de núcleo, sirve de apoyo al gobierno local en la toma de decisiones y en las actuaciones sobre educación, aunque son entidades independientes (alcaldía y dirección de núcleo), su acción conjunta proporciona el escenario idóneo para el éxito en la ejecución de políticas educativas municipales.

Posteriormente se encuentran las Instituciones Educativas, seis en total, cuatro de las cuales dirigidas únicamente por rectores y las dos restantes, además tienen asignado uno o más coordinadores. En ellas converge la totalidad de establecimientos educativos urbanos y rurales y se encargan de materializar la prestación del servicio educativo.

5.2.2 Instituciones educativas. Con anterioridad a la vigencia de la ley 715 del 2001, existía una situación dispersa frente a los establecimientos educativos, por la presencia en el sector rural de una cantidad de “escuelas” (37 en total) encargadas de la prestación de la educación básica primaria, cuyo funcionamiento aparecía aislado de todo el sistema escolar; se encontraban como entes independientes, incluso algunos contaban con directivos (director de escuela), pero la verdad es que sus estructuras organizacional, administrativa, financiera, pedagógica, y su impacto social eran precarios, pues no contaban con las condiciones de infraestructura y dotaciones mínimas adecuadas para cumplir sus objetivos. Esto aunado a la poca intervención del municipio o de otras entidades del Estado en materia de inversiones educativas, y a la muy frecuente desidia de los maestros, los convirtió en unos sobrevivientes del sistema, que agotaban su misión al brindar una educación medianamente elemental, con muy bajos niveles de preparación en los estudiantes, Vg. los alumnos en el mejor de los casos cumplían solo con la educación primaria y no accedían a la secundaria y media.

Por otra parte, existían cinco “colegios” que ofrecían el ciclo completo de educación básica y media, bajo condiciones aptas para la prestación del servicio, dos de los cuales de amplísima trayectoria, y tres más con algunos pocos años de experiencia prestando la educación secundaria, además de la básica primaria.

La nueva normatividad, al reservar el concepto de Instituciones educativas solo a aquellas que ofrecen los niveles de preescolar, básica y media, obligó a una reestructuración de los establecimientos educativos que no se acomodaban a las nuevas exigencias y debían buscar asegurar el ciclo completo de educación básica, conforme al art. 9 de la ley 715 del 2001. Para ello, acudiendo a los conceptos dados por la Secretaría de Educación Departamental, mediante las circulares 037 de agosto del 2002 y 041 de septiembre del 2002, todos los establecimientos educativos existentes tanto rurales como urbanos se agruparon en seis instituciones Educativas, bajo las categorías de asociación o fusión. La primera consiste en la agrupación de varios centros e instituciones educativas que se unifican por propósitos y objetivos, mediante un solo Proyecto Educativo Institucional. La segunda implica la integración completa de los centros e instituciones educativas bajo una sola administración.

En La Cruz, los procesos de asociación y fusión, arrojaron como resultado la constitución de 6 Instituciones educativas, debidamente autorizadas por la resolución 2528 del 30 de septiembre del 2002, modificada por la resolución 4206 del 30 de diciembre del 2002. Estas son:

- Institución Educativa “Colegio nacional de Bachillerato La Cruz Nariño”.
- Institución Educativa “Escuela Normal Superior del Mayo”.
- Institución Educativa “Colegio Departamental Agropecuario Miguel Ángel Rangel de Tajumbina”.

- Institución Educativa “Colegio Microempresarial de Cabuyales”.
- Institución Educativa “Colegio Técnico San Francisco de Asís”.

Lo anterior, para el caso del municipio de La Cruz resulta acertado toda vez que se progresa en el manejo educativo dada la unificación de criterios por lo menos al interior de las instituciones y porque se posibilita avanzar en calidad en la medida en que los centros educativos encuentran un respaldo en la trayectoria de las instituciones que los acogen; de esta manera, las anteriores “escuelas” encuentran el camino apto para superar las dificultades que las aquejaban, se sujetan a criterios de administración uniformes, reciben instrucciones de rectores con experiencia, y se facilita la supervisión para evitar y remediar las fallas humanas o materiales que se sucedían. Los estudiantes encuentran mejores medios pedagógicos para su formación, y se facilita el acceso de ellos a los grados de secundaria, cumpliendo con mayor validez los objetivos educativos. Además, se permite una planificación y ejecución de inversiones más técnicas y para las autoridades educativas resulta más fácil entenderse con seis instituciones que con 42, originando la posibilidad de llegar de manera más expedita a espacios de concertación.

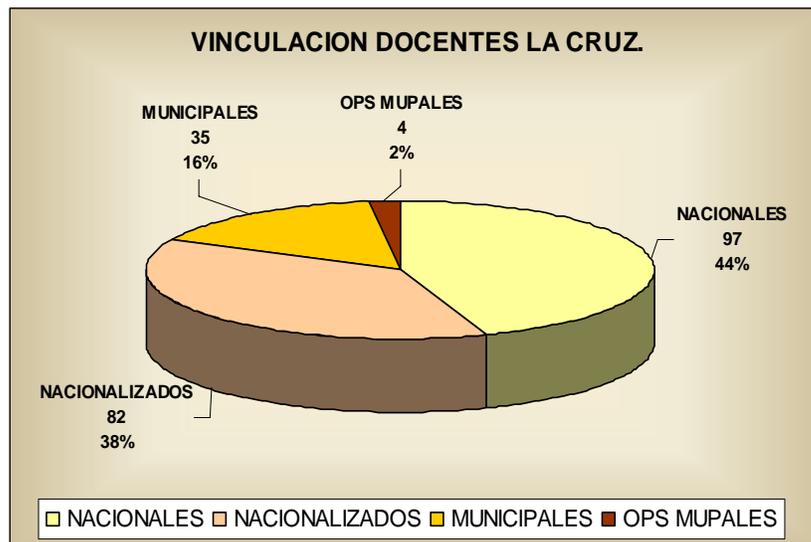
Las disposiciones de la ley 715 del 2001 en materia de Instituciones educativas, referentes a su organización resultan en primera instancia benéficas en el Municipio de La Cruz porque proporcionaron algunas mejorías, no se puede analizar la actuación de los componentes financieros de las mismas, mediante la operación de los fondos de servicios educativos porque hasta el momento no han entrado en funcionamiento; todo gasto o inversión en educación es ejecutado directamente por las administraciones Municipal y departamental, desde sus presupuestos y con sujeción a sus criterios de planificación y contratación.

5.2.3 Sector docente y administrativo. A primera vista resulta también acertada la influencia de la ley 715 del 2001 frente al magisterio de carácter municipal, existente hasta antes de entrar en vigencia la nueva normatividad sobre transferencias porque alcanzó ciertamente, condiciones laborales y salariales más ventajosas a partir de su incorporación a la planta global financiada por el Sistema General de Participaciones a cargo del Departamento, respecto de las que sostenía con el régimen anterior, además se logra una distribución del personal administrativo más eficiente.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos vinculados al sector educativo en el municipio de La Cruz, pertenecen en su totalidad a la planta del Estado. Antes de la ley 715 del 2001, en un total 201 maestros y 17 directivos, se diferenciaban tres tipos de vinculaciones: nacionales, nacionalizados, y municipales, algunos de estos últimos, de nómina y otros vinculados mediante Orden de Prestación de Servicios (OPS). En cuanto al personal administrativo, se

contaban 52 empleados pertenecientes a la planta estatal, distribuidos solo en dos de las cinco Instituciones educativas existentes.

Gráfica 4. Vinculación de personal docente municipio de La Cruz. (Antes de la ley 715 del 2001).



FUENTE: Presente estudio, información de la Dirección de Núcleo educativo La Cruz.

Los docentes nacionales y nacionalizados se encontraban en una situación más favorable que los docentes municipales. Los primeros gozaban a plenitud de los beneficios del Estatuto Docente y su situación laboral estaba acorde con las prerrogativas legales, específicamente la asignación salarial conforme a los grados del escalafón. Mientras tanto, a los maestros municipales les eran aplicables escalas salariales adoptadas por el municipio, no correspondientes a las del escalafón docente y en muchos casos, a pesar de haberse reconocido legalmente a algunos educadores asensos, estos no eran asumidos por el municipio para efectos salariales. En otras palabras, uno era verdadero grado de escalafón que habían alcanzado varios maestros, y otro, siempre inferior, el acogido por el Municipio para el pago de derechos laborales.

Uno de los primeros efectos de la ley 715 del 2001, dadas las funciones del Ministerio de Educación y de La Secretaría de Educación Departamental contenidas en sus artículos 5 numerales 5.16 y 5.18; 37 y 40 numeral 40.1 fue el definir las plantas de personal. Para cumplir con los propósitos del párrafo transitorio del art. 357 de la C.N, las diferentes clases de vinculaciones de personal docente, directivo docente y administrativo, incluyendo la totalidad de los costos cualquiera que haya sido hasta ese momento la fuente de su financiación,

fueron concentradas en una sola planta global departamental⁵⁸, desapareciendo las categorías de Nacionales, nacionalizados y municipales. Dentro de la definición de las plantas, se inicia la aplicación de los “planes de reorganización”: instrumentos que permitían la distribución de docentes, directivos docentes y administrativos, dentro de las instituciones educativas y los municipios, de acuerdo a la necesidad del servicio.

Esta situación, frente a los docentes nacionales o nacionalizados, no tubo mayores repercusiones salariales, pero aparentemente favoreció a los docentes municipales, por cuanto, desde que su carga laboral es asumida por el Sistema General de Participaciones, se efectúan los reconocimientos salariales acordes a los categorías legales así como, se reconocen salarialmente los nuevos grados del escalafón a quienes habían ascendido, cancelando los derechos laborales correspondientes. Hubo casos de docentes que de ganar menos de 500.000 pesos con la administración municipal, pasaron a recibir ingresos superiores a un millón doscientos mil pesos, como efecto de los ascensos que nunca se les habían contemplado.

En la actualidad, en virtud a los planes de reorganización, hasta finales del 2005, existían en La Cruz diez directivos docentes: seis rectores, cuatro coordinadores y 212 docentes: 204 vinculados en propiedad y ocho con nombramientos provisional (art. 37 y 38 Ley 715 del 2001), para un total de 222 integrantes de la planta docente y de directivos docentes asignada al Municipio.

Lo expuesto no puede conducir a equívocos, la asunción por parte del nivel central de toda la planta de personal tiene un efecto meramente transitorio, en la medida que tal mecanismo sirve para calcular el real costo del servicio educativo; la tendencia dado el carácter municipalista de la reforma es descentralizar luego estos costos, mediante los procesos de certificación de los municipios y en esa coyuntura la situación será igualmente difícil para todos los docentes ante una eventual escasez de recursos financieros en el sector educativo.

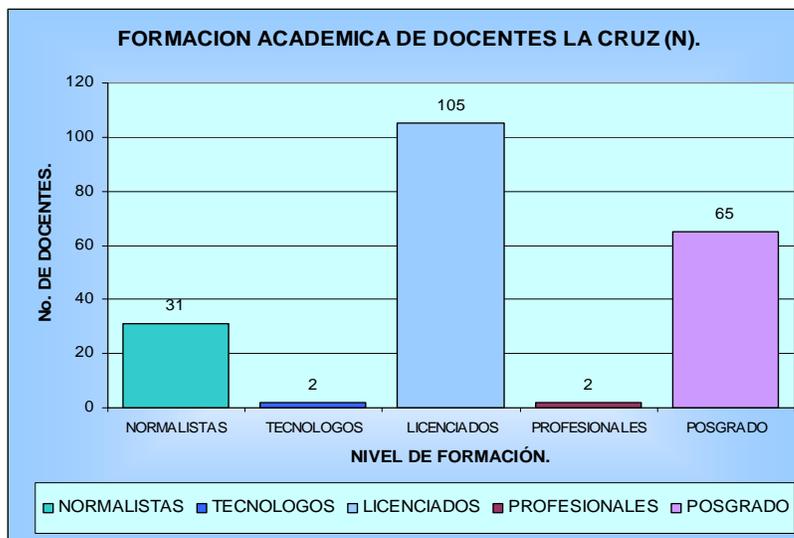
Sobre las condiciones académicas de los profesores al servicio de la educación en el municipio, debemos señalar que muestra altos grados de formación y por ende una buena calidad del elemento docente, circunstancia que influye positivamente en la calidad, pero al tiempo repercute en el costo educativo, por cuanto un importante número de profesores han alcanzado categorías de escalafón superiores y consecuentemente mayores ingresos.

Del número total de maestros radicados en el municipio para el año 2005 el 84% presentan títulos de profesionales, algunos además con postgrados y/o maestrías, mientras el 16% son tecnólogos y bachilleres pedagógicos o normalistas. Los

⁵⁸ Ley 715 del 2001, art. 36.

profesionales se dividen en: licenciados, quienes poseen títulos en áreas de la educación y profesionales quienes los poseen en otras áreas del conocimiento.

Gráfica 5. Nivel académico de docentes.



FUENTE: Presente estudio, información de La Dirección de Núcleo Educativo La Cruz.

Por ultimo, frente al personal administrativo, como se anotó, estaba asignado solamente a La Escuela Normal Superior del Mayo y al Colegio Nacional de Bachillerato, las demás instituciones no contaban con esta clase de funcionarios. Con el advenimiento de la ley 715 del 2001, se hace una redistribución de personal asignado funcionarios administrativos a los establecimientos que no los poseían, logrando un fortalecimiento institucional en los mismos.

5.2.4 Cobertura. Se entiende por cobertura, el número de estudiantes efectivamente servidos por el sistema educativo. Es un factor tradicionalmente relevante porque su permanente incremento ha constituido una de las principales prioridades del sistema en el entendido, de que un servicio educativo eficiente es aquel que llega al mayor número de beneficiarios posible. En la actualidad la cobertura estudiantil además del carácter cuantitativo apuntado, posee connotaciones financieras en la medida que sirve de base para la aplicación de los criterios de “población atendida” y “asignación por alumno” fundamentales en la definición de la participación para educación del SGP.

En el municipio de La Cruz, la cobertura estudiantil esta localizada únicamente en el sector oficial, no existen instituciones de tipo privado. De igual forma la población matriculada en educación de adultos cuenta para efectos de cobertura, por ello, el análisis de esta se centrará en la matricula por niveles académicos y por zonas rural y urbana, cotejándola con las estadísticas oficiales del DANE para el año 2005. Los niveles de cobertura se deben determinar en proporción con las estadísticas sobre población en edad escolar (5 a 17 años).

En términos generales, la matrícula durante los últimos cuatro años se puede considerar constante, presentado un promedio histórico cercano a los 4.690 estudiantes. Conforme las tablas 1, 2 y 3 el porcentaje promedio de variación total es solo del 1.61%. Entre los dos primeros periodos se nota un leve incremento, pero hacia el 2004 desciende sutilmente, para en el siguiente año nuevamente repuntar. Estos niveles de cobertura se han mantenido gracias al notable aumento de matrícula en la educación de adultos, la cual creció en un 96.53%, del 2002 al 2005, mientras que el estado de la matrícula tradicional es preocupante porque ha descendido en 13.17% del 2002 al 2005, siendo el nivel académico más delicado el de la educación básica primaria que cayó en un 22.25% del 2002 al 2005. El comportamiento de la matrícula, se muestra en la gráfica 6.

Tabla 1. Matrícula escolar total Municipio de La Cruz 2002 – 2005.

Año	Consolidado municipal					
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Adultos	Total
2002–2003	615	2418	1162	430	26	4.651
2003–2004	526	2229	1070	424	450	4.699
2004-2005	497	1943	1085	406	713	4.644
2005-2006	482	1880	1188	466	750	4.766

Fuente: Este estudio, información de la Secretaria de Educación Departamental.

Tabla 2. Matrícula escolar urbana, Municipio de La Cruz 2002 – 2005.

Año	Preescolar	Primaria	Secund.	Media	Adultos	Total
2002–2003	319	790	905	385	26	2.425
2003–2004	257	815	828	391	73	2364
2004-2005	208	807	834	375	108	2.332
2005-2006	229	732	939	420	110	2.430

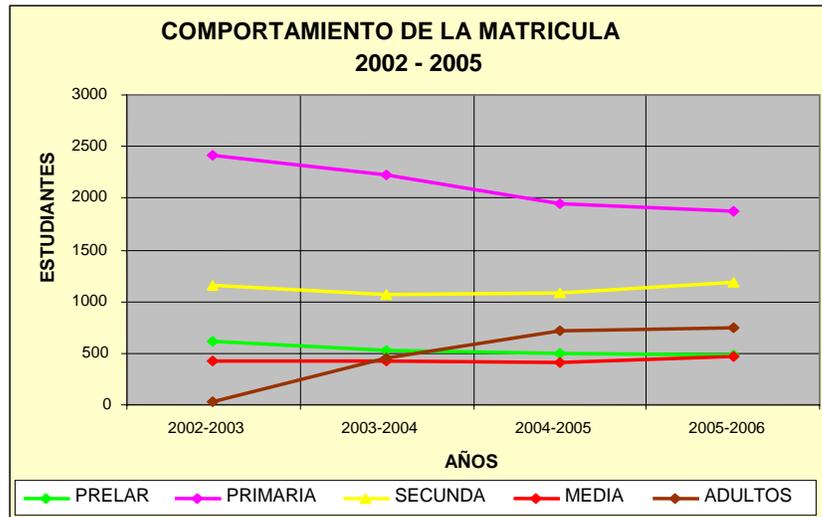
Fuente: Este estudio, información de la Secretaria de Educación Departamental.

Tabla 3. Matrícula escolar rural, Municipio de La Cruz 2002 – 2005.

Año	Preescolar	Primaria	Secund.	Media	Adultos	Total
2002–2003	296	1628	257	45	0	2.226
2003–2004	269	1414	242	33	377	2335
2004-2005	289	1136	251	31	605	2.312
2005-2006	253	1148	249	46	640	2.336

Fuente: Este estudio, información de la Secretaria de Educación Departamental.

Gráfica 6. Comportamiento de matrícula Municipio de La Cruz 2002- 2005



FUENTE: Este estudio con información de la Secretaria Departamental de Educación.

Se observa en primer lugar respecto al preescolar, una tendencia hacia el descenso durante los cuatro años lectivos; por su parte, la básica primaria, presenta los mayores grados de un decrecimiento permanente, aunque es la población que más aporta en la matrícula en general. Respecto a la básica secundaria es evidente su reducción hacia el 2003, luego presenta un leve ascenso hacia el 2004 y un sensible aumento hacia el 2005. En los mismos términos la educación media tiende al descenso, pero para el 2005 repunta levemente. Para finalizar, la educación de adultos es la que presenta el mejor comportamiento caracterizado por un constante y significativo crecimiento.

La tabla 4 informa sobre la cobertura en el último año, partiendo de la matrícula tradicional en relación a la población en edad escolar determinando los niveles de cobertura, al tiempo que indica el supuesto número de población por fuera del sistema educativo o población no escolarizada y los porcentajes de déficit en cobertura.

Tabla 4. Tasa de cobertura escolar por niveles, Municipio de La Cruz 2005.

Nivel académico	Matricula	Población DANE	Tasa de cobertura	Población no Escolarizada.	Déficit. (%)
Preescolar (5 años).	482	534	90.26%	52	9.74%
Primaria (6 a 11 años)	1880	3196	58.82%	1316	41.18%
Secundaria (12 a 15 años)	1188	2267	52.40%	1079	47.6%
Media (16 y 17 años)	466	979	47.6%	513	52.4%
Total	4.016	6.976	57.56%	2.960	42.44%

FUENTE: Este estudio con información de la Secretaria Departamental de Educación.

En el último año lectivo aparece un porcentaje de cobertura de 57.56% mientras se refleja un déficit de 42.44%, situación muy poco halagadora si se considera que la cobertura es elemento necesario para evaluar la eficiencia y esta a su vez es factor para determinar los recursos. Los bajos niveles se agudizan en el sector rural, donde se presenta una cobertura del 39.09%, con un déficit de 60.91%, mientras que en el sector urbano la cobertura estudiantil es del 87.95%, para un déficit del 12.05%.

Tabla 5. Tasa de cobertura escolar rural / urbano, Municipio de la Cruz 2005.

Matricula		Población DANE		Cobertura (%)		Población no Escolarizada		Déficit (%)	
Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
1696	2320	4339	2638	39.09 %	87.95 %	2643	318	60.91 %	12.05 %

FUENTE: Este estudio con información de la Secretaría Departamental de Educación

Se ha descrito la información sobre la cobertura total o cobertura bruta, no obstante, se debe tener en cuenta que existen alumnos cursando los diferentes niveles académicos con edades que no corresponden a la de esos niveles, esto es, estudiantes en extraedad. A la cobertura bruta se resta la matricula en extraedad y se obtiene entonces la cobertura neta.

Tabla 6. Tasa de extraedad, Municipio de La Cruz 2005.

Matricula Preescolar	Matricula Extraedad	Tasa Extraedad	Matricula Primaria	Matricula Extraedad	Tasa Extraedad	Matricula Secund.	Matricula Extraedad	Tasa Extraedad	Matricula Media	Matricula Extraedad	Tasa Extraedad	Matricula Total	Matricula Extraedad	Tasa General
482	276	57,26 %	1.880	246	13,09 %	1.188	421	35,44 %	466	294	63,09 %	4.016	1.237	30.80 %

FUENTE: Secretaría de Educación Departamental.

De acuerdo a la tabla anterior, tendríamos una matricula en extraedad de 1.237 estudiantes en los diferentes niveles académicos, que al ser restada de la cobertura bruta equivalente a 4.016 estudiantes del preescolar a la media, nos daría como resultado una cobertura neta igual a 2.779 estudiantes. En este orden, tendremos los siguientes datos:

Tabla 7. Tasa de cobertura neta, Municipio de La Cruz 2005.

Nivel académico	Población DANE	Matricula Neta	Tasa de Cobertura	Población no Escolarizada.	Déficit (%)
Preescolar	534	206	38.58%	328	61.42%
Primaria	3196	1634	51.13%	1512	48.87%
Secundaria	2267	767	33.83%	1500	66.17%
Media	979	172	17.57%	807	82.43%
Total	6.976	2779	39.84%	2.960	60.16%

FUENTE: Este Estudio, Información de la Secretaría de Educación Departamental.

Estos márgenes de cobertura, evidentemente deficitarios, sobre todo en el sector rural, tienen su origen muy posiblemente en las condiciones socioeconómicas de los pobladores, por los bastos niveles de pobreza que impiden a muchas familias enviar a sus hijos a la escuela en razón a la ausencia de recursos suficientes para sostener los costos educativos, por ejemplo: útiles escolares, uniformes, alimentación etcétera. Como se observó arriba, en La Cruz existe realmente un 65% de necesidades básicas insatisfechas, el que representa una dura realidad económica de los habitantes y más aún de la población campesina donde los precarios niveles de ingreso dependen básicamente de la agricultura con unas cuantías mínimas para una básica subsistencia.

Otra causa refiere a la tendencia de los niños y jóvenes a integrar la mano de obra usada en las actividades pertinentes a los cultivos de uso ilícito, a veces, obligados por la necesidad, pero también seducidos por la idea de conseguir dinero relativamente fácil. Esto ha generado como consecuencia el abandono de las Instituciones educativas por parte de los estudiantes, afectando la cobertura.

No obstante, de acuerdo a la percepción de los docentes⁵⁹, no existen más niños para ingresar al aparato educativo, contradiciendo la información DANE, la cual, como es sabido, se obtiene mediante cálculos actuariales que dependen de la aplicación de criterios meramente técnico y no siempre reflejan la realidad.

Lo anterior nos lleva a pensar que las exigencias en materia de cobertura con base en los datos oficiales no se apegan a la realidad porque señalan más población potencial de la que verdaderamente existe. Si hacemos un ejercicio con las estadísticas del SISBEN, en el año 2005, encontramos una tasa de cobertura significativamente superior a la arrojada por la información DANE, demostrando

⁵⁹ Esta era la conclusión más frecuente de todas las reuniones y/o mesas de trabajo que adelantaba la administración Municipal con el sector educativo local en la discusión de diversos temas sobre educación.

que los márgenes de cobertura en verdad no vendrían a ser tan bajos, aunque si requieren de esfuerzos para ser mejorados.

Tabla 8. Tasa de cobertura escolar, SISBEN, Municipio de La Cruz 2005.

Año	Población en edad escolar SISBEN	Cobertura bruta	Tasa de cobertura bruta	Cobertura neta	Tasa de cobertura neta	Déficit (%)
2005	4.007	4.016	100.22%	2.779	69.35%	30.65%

Fuente: Este Estudio, datos SISBEN, Alcaldía Municipal y Secretaria de Educación Departamental.

Para finalizar, como se refleja en los datos expuestos, el nivel de estudiantes matriculados ha mostrado un ligero crecimiento hacia el 2005 (122 alumnos nuevos), situación posiblemente originada, en primer lugar, en el trabajo de convencimiento de los docentes hacia los padres de familia para que matriculen a sus hijos, tarea que adelantan vehementemente cada inicio de año lectivo. En segunda instancia, a partir de la incorporación de los docentes al Sistema General de Participaciones, los recursos para educación situados en las arcas municipales son destinados exclusivamente a inversiones en calidad y al incremento de la cobertura; desde ese momento, la Administración Municipal ha implementado programas que ayudan a los padres a solventar los costos educativos, específicamente en la provisión de útiles y transporte escolar, además del manejo eficiente de los recursos para alimentación escolar.

Otra causa para este incremento es que en el año 2005 el Municipio de La Cruz fue beneficiado por el programa presidencial “Familias en Acción”, que proporciona subsidios en dinero para educación y nutrición a las familias del nivel 1 del SISBEN, con hijos menores de 18 años que se encuentren dentro del sistema educativo. Una de las exigencias inexcusables para recibir cada pago es la certificación de estudios suscrita por los rectores, obligando a los padres de familia a mantener a sus hijos estudiando, so pena de perder el subsidio.

Igualmente el esfuerzo de los maestros en conseguir ampliación de la cobertura, los llevo a buscar a la población analfabeta o a los jóvenes y adultos que no habían logrado terminar el ciclo de educación básica completo, de modo que la matrícula se ha visto aumentada por un número importante de adultos que han ingresado al aparato educativo.

En este orden, exceptuando la reducción del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación de adultos, la aplicación de la ley 715 del 2001 no ha generado

mayores impactos en materia de cobertura, a pesar de la posibilidad actual de invertir en programas para su ampliación. Salvo el año 2005, donde la matrícula repunto de manera evidente, la cobertura ha sido más bien constante durante los primeros años de vigencia de la reforma, haciéndose necesarios mayores esfuerzos para tener resultados satisfactorios.

5.2.5 Relación alumno docente. Uno de los elementos fundamentales para definir las plantas de docentes y directivos docentes es la relación alumno / docente, consistente en el número de estudiantes que deben ser atendidos por profesor; se define por el gobierno central según las parámetros establecidos en el artículo 11 del decreto 3020 del 2002, reglamentario de la ley 715 del 2001⁶⁰.

La distribución de los recursos del SGP contenida en la Ley 715 exige una nueva organización de las plantas de cargos docentes y administrativa, atada a unas tipologías específicas por zona rural y urbana. La nueva organización se refiere a plantas que garanticen relaciones alumno-docente eficientes y equitativas en términos de costo. Para ello el Gobierno Nacional establece los planes de reorganización como herramienta para la definición de las plantas.

Para el caso del departamento de Nariño, la relación alumno docente fue definida mediante concepto de viabilidad expedido por el Ministerio de Educación Nacional, en octubre del 2005, y donde señala una relación de 19.6 estudiantes por profesor en el área rural y 26.8 estudiantes por docente en el sector urbano, mostrando cierta flexibilidad frente a los parámetros establecidos en el decreto reglamentario 3020 del 2002. La matrícula de adultos no es tenida en cuenta para efectos de relación alumno - docente, porque obedece a programas especiales y se desarrolla en tiempo adicional a la jornada académica, el calculo de las relaciones parte solamente de la matrícula tradicional.

En términos generales, en el municipio de La Cruz existe para el año 2.005 una matrícula de 1.696 estudiantes en el sector rural con 100 docentes y de 2.320 en el sector urbano con 112 docentes. De esta manera se obtiene una relación real alumno docente para el municipio de 16.96 estudiantes por profesor en el sector rural y 20.71 estudiantes por profesor en el casco urbano, sustancialmente inferiores a las determinadas por el Ministerio de Educación Nacional para el Departamento de Nariño.

Lo anterior, en principio permite pensar que en La Cruz no se necesita el número de maestros existente y en consecuencia se darían los requisitos suficientes para aplicar el régimen de traslados en el sentido de llevar profesores donde la necesidad del servicio lo exija; pero la posibilidad de sostener en el Municipio estas relaciones se explica por el carácter global de la planta de personal docente

⁶⁰ El artículo 11 del decreto 3020 del 2002, establece una relación de 22 alumnos por maestro en el sector rural y de 32 alumnos por docente en el sector urbano.

vinculada al departamento, donde se compensan las falencias en las relaciones de algunos municipios con las de las localidades donde se presenta una mayor concentración de estudiantes y menos profesores, o por las características de ruralidad y dispersión que no son iguales en todos los municipios del Nariño. Sin embargo, no se descarta que en el inmediato futuro la aplicación de los planes de reorganización, conduzcan a modificar la planta de personal docente y directivo docente en el municipio de La Cruz, acercando las relaciones existentes a las definidas por el Ministerio de Educación.

Ahora bien, el objetivo del presente trabajo es analizar los el comportamiento inicial de los elementos organizativos y financieros del sector educativo en el municipio de La Cruz, a partir de la aplicación de la reforma contenida en el acto legislativo No. 01 del 2001, la ley 715 del mismo año y sus decretos reglamentarios. Empero, cabe reiterar que lo analizado corresponde a los efectos inmediatos del nuevo sistema de transferencias en un ente territorial no certificado; el verdadero alcance de la reforma y toda la magnitud de sus incidencias se dan precisamente en las entidades certificadas, porque en ellas se aplican con todo rigor los nuevos presupuestos legales dado el manejo autónomo que poseen frente al sector educativo; por lo anterior, es posible afirmar, como ya lo hemos hecho, que los efectos descritos pueden tener un carácter meramente transitorio o temporal hasta que se surta un eventual proceso de certificación, bajo el cual las condiciones del sector educativo a nivel local cambiarían radicalmente.

6. ELEMENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO A PARTIR DE LA LEY 715 DEL 2001.

El Municipio de La Cruz es una entidad de derecho público, sujeta al régimen de participaciones; por sus delicadas condiciones económicas, la debilidad en el recaudo de ingresos propios es una constante, razón que lo ha llevado históricamente a depender primordialmente de las transferencias. El producto de los escasos tributos municipales constituidos principalmente por el impuesto predial, el de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina representan aproximadamente el 10% del presupuesto municipal y es usado en gastos de funcionamiento, - salvo la sobretasa que se destina a inversiones en vías -, con todo, estos dineros resultan insuficientes para suplir satisfactoriamente las necesidades administrativas del municipio.

La asunción de sus atribuciones como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado establecidas en el artículo 311 de La Constitución Política, encaminadas a la búsqueda del bienestar general, encuentran bajo las circunstancias descritas, serias limitaciones para su realización; el índice de necesidades básicas insatisfechas real llega al 65%⁶¹, y los recursos recibidos anualmente vía transferencias alcanzan apenas a atender las necesidades más urgentes en materia de inversión social, donde el municipio reduce su papel a solucionar problemas aislados y no a trazar políticas públicas sostenibles.

La educación a nivel municipal no escapa a esta realidad, y en consecuencia la atención del sector es la mínima necesaria en la medida que lo permiten los escasos presupuestos municipales.

Sobre este particular es necesario recordar las reglas introducidas por el artículo 16 de la 715 del 2001 sobre los criterios de asignación de recursos. La nueva normatividad busca la financiación de la educación conforme a las reglas de la demanda mediante los conceptos de población atendida, población por atender y eficiencia; en ese sentido implanta unidades de capitación como mecanismo para definir los dineros a transferir (Asignación por Alumno), con la cobertura como presupuesto para la distribución.

No obstante, la ley 715 del 2001, en su artículo 35 estableció un régimen de transición de dos años (enero 01 del 2002 a diciembre 31 del 2003), para sentar las bases precisas en los entes territoriales a fin de aplicar con claridad los criterios del artículo 16. Durante este periodo se adelantan acciones relativas a la

⁶¹ Este porcentaje es definido por el Plan de desarrollo Municipal vigente hasta el 2005 y por el SISBEN. No obstante para efectos de la asignación de recursos se toma en cuenta el índice de NBI certificado por el DANE, correspondiente 41.38%

organización de las plantas de personal, la implantación de los sistemas de información, la asunción por parte de los departamentos de las responsabilidades educativas de los municipios no certificados, el cálculo del gasto educativo, definición de coberturas, en fin, una serie de medidas constitutivas de los soportes necesarios para la práctica de la nueva normatividad.

Igualmente, durante la transición se aplican criterios especiales sobre distribución de recursos⁶²; para el caso los municipios no certificados, en el 2002 recibirían un monto igual al gasto real de la prestación del servicio educativo causado durante el 2001, incluyendo los costos por concepto de docentes, administrativos y otros egresos educativos pagados con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación y recursos propios⁶³. A partir del año 2004, la distribución de recursos se realizará siguiendo las fórmulas y criterios previstos en la ley 715 del 2001.

Con base en este contexto, trataremos de aproximarnos al estudio de los elementos financieros del sector educativo en Municipio de La Cruz Nariño, recalcando que se trata de una entidad territorial no certificada. Las cifras presentadas corresponden solo a los recursos provenientes por transferencias, vale decir: Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación y Sistema General de Participaciones, no se tienen en cuenta otra clase de ingresos que eventualmente integraron los presupuestos municipales para educación.

6.1. INGRESOS EN EDUCACION.

Los recursos destinados al sector de educación en el municipio de La Cruz, han sido los provenientes por transferencias situados efectivamente en las arcas municipales. Durante la vigencia de la ley 60 de 1993, el 30% de las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (PMICN) y en la actualidad los del Sistema General de Participaciones para calidad. No han existido otra clase de recursos permanentes para los fines educativos, salvo los obtenidos esporádicamente mediante la gestión de proyectos de inversión específicos, por ejemplo, los ejecutados con recursos de ley 21 de 1982 o con aportes de La Gobernación de Nariño en materia de infraestructura educativa; tampoco se han destinado recursos propios al sector educativo porque son absorbidos por los gastos de funcionamiento, de manera que la financiación del servicio educativo en el municipio de La Cruz, históricamente ha descansado sobre las transferencias de la Nación exclusivamente.

Los recursos SGP, obedecen a la distribución de la participación para educación definida por el Gobierno Nacional cada año mediante documento CONPES, ajustándose a la información suministrada por la Secretaria de Educación Departamental y validada por los Ministerios de Hacienda y Educación. El

⁶² Ley 715 del 2001, art. 41 inciso 3.

⁶³ Constitución nacional. Art. 357, Parágrafo transitorio 1, inc. 2

gobierno nacional establece con precisión el monto de las transferencias para cada ente territorial y a él se deben limitar estrictamente los gastos educativos. En el caso de los Municipios no certificados, esos recursos solo corresponden a inversiones para el mejoramiento de la calidad educativa.

La definición y distribución de los recursos para calidad, también obedece a una “asignación por alumno para calidad”, determinada por el gobierno, que observa los criterios de población atendida y se estima en relación al índice de NBI municipal sobre el NBI nacional⁶⁴; de manera que para esta asignación, es fundamental la cobertura y el índice de pobreza certificado por el DANE.

De esta forma, tomando como referente el presupuesto para educación de los últimos tres años de vigencia de la ley 60 de 1993 notamos un leve crecimiento, de las transferencias en el periodo comprendido entre 1999 y el 2001. Con el Sistema General de Participaciones, por efectos del régimen de transición, en el año 2002, se recibió para educación \$538.627.616 aumentando notoriamente el presupuesto, recursos que incluían el pago de la planta docente municipal, y los destinados a la calidad educativa, A partir del 2003 se giraron solo recursos para inversiones en calidad.

Tabla 9. Ingresos para educación municipio de La Cruz 1999 -2005

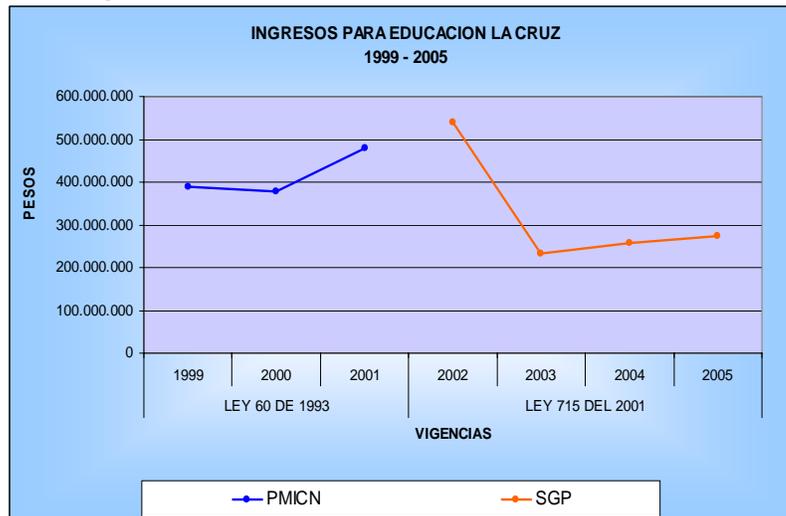
PMICN – LEY 60 DE 1993 (1.999 – 2.001)			SGP – LEY 715 DEL 2001 (2.002 – 2.005)			
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
389.139.146.	378.676.731	479.278.303	538.627.616	232.426.432	257.783.351	273.902.309

FUENTE: Información de la tesorería Municipal de La Cruz Nariño.

Del análisis de la grafica No. 7, se desprende que bajo la vigencia de la ley 60 de 1993, los recursos adjudicados al municipio por transferencias son sustancialmente superiores a los obtenidos por virtud de la ley 715 del 2001, exceptuando el primer año de vigencia de esta ultima (2002), donde se muestra un evidente incremento de los ingresos. Esto se explica porque en el año 2002, los giros por SGP, contemplan todos los tópicos sobre gasto educativo. A partir del 2003, cuando se verifica la asunción completa de los sistemas de financiación de la planta de personal a cargo de los departamentos, se evidencia la tendencia hacia unos menores ingresos por transferencias.

⁶⁴ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL. Documento CONPES 97. Op.Cit., p.13.

Gráfica 7. Comportamiento de los ingresos por transferencias para educación, Municipio de La Cruz, 1999 – 2005.



FUENTE: Este Estudio, información, tesorería Municipal de La Cruz Nariño

Aparentemente con la ley 715 del 2001, se origina a nivel general un descenso en las transferencias para educación, si se tiene en cuenta que en el 2001 los recursos ascendían a \$ 479.278.303 y al 2005 son del orden de los \$ 273.902.309; pero la situación se dilucida porque el descenso en los ingresos es compensado por la liberación del Municipio de sus obligaciones laborales con docentes y directivos docentes municipales.

6.2 DISTRIBUCION DE GASTOS EN EDUCACION.

En vigencia de la ley 60 de 1993, el Municipio debía cubrir los costos educativos a su cargo, constituidos básicamente por dos rubros: pago de personal, e inversiones en calidad.

En cuanto al pago de personal, debía responder por los salarios y demás derechos laborales de los maestros municipales, incluyendo los aportes al Fondo de Prestaciones Económicas del Magisterio y las contribuciones asociadas a la nómina con destino al I.C.B.F, SENA y ESAP.

En relación con las inversiones para calidad educativa, correspondía a la administración municipal velar por el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura educativa y procurar dotaciones escolares, entre otras acciones, no obstante para estos efectos era realmente mínima la cantidad de dinero que se reservaba.

Con la aplicación de la ley 715, el Municipio se despoja de la responsabilidad respecto a la administración de personal docente municipal y el dinero situado en

el presupuesto se destina únicamente a la calidad educativa. Los ingresos procedentes por participaciones se dirigen a cubrir inversiones en sectores que anteriormente habían encontrado serias dificultades, concernientes a la infraestructura educativa, dotaciones, capacitación de docentes, transporte escolar, fortalecimiento institucional, servicios públicos de las instituciones, etc.

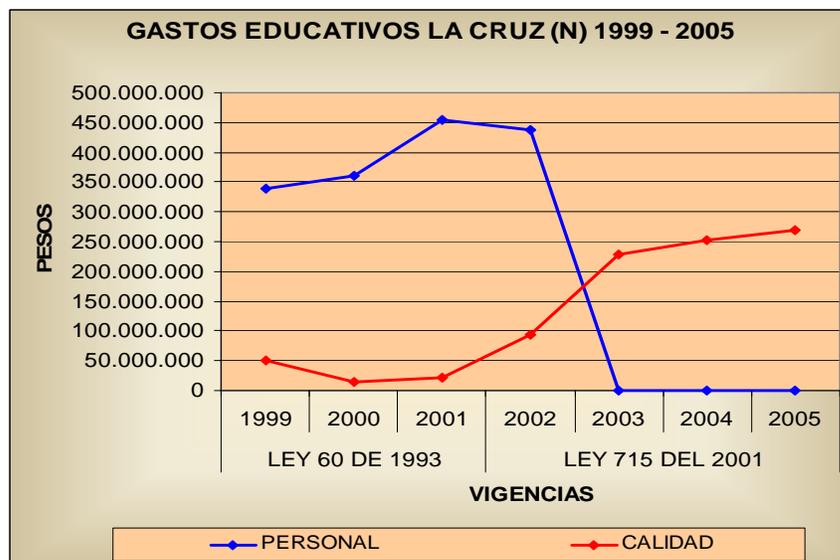
Tabla 10. Destino de recursos educativos: Municipio de La Cruz, 1999– 2005.

Rubros	PMICN, Ley 60/ 93			SGP, Ley 715 del 2001			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Personal	337.741.503	361.461.053	453.442.131	436.437.699	0	0	0
Calidad	49.556.914	13.365.000	21.641.630	92.862.237	229.102.734	251.493.437	268.122.970

FUENTE: Este Estudio, información de la tesorería Municipal de La Cruz.

En la gráfica 8 nos muestra el comportamiento de los gastos educativos a nivel municipal. Puede notarse que las PMICN correspondientes a educación eran absorbidas casi en su totalidad por los gastos de personal, mientras que las inversiones en calidad educativa eran realmente mínimas. Por el contrario, con la ley 715, incluso en el año 2002, se nota un significativo asenso en estas, a pesar de los costos laborales en ese año. A partir del dos mil tres se evidencia un constante crecimiento en el mejoramiento de la calidad educativa

Gráfica 8. Comportamiento de los gastos educativos, La Cruz, 1999 – 2005.



FUENTE: Este estudio, información tesorería municipal La Cruz.

Comparativamente, las inversiones en calidad del SGP son superiores a las permitidas por las PMICN, pero no significa esto que sean suficientes; las necesidades en esta materia aún son muy altas, sobre todo en lo referente a escenarios deportivos, comedores, unidades sanitarias, bibliotecas, y laboratorios aunque no se puede desconocer el esfuerzo del municipio en los últimos años de avanzar mediante una adecuada gestión de los recursos, hacia el logro de niveles eficientes en este aspecto. Durante el periodo 2003 – 2005, se adelantaron inversiones para la calidad de la educación y el incremento de la cobertura, que anteriormente no habían sido posibles, básicamente en los siguientes rubros:

- Construcción, adquisición mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector
- Construcción, adquisición mejoramiento y mantenimiento de infraestructura administrativa.
- Adquisición, Producción y mantenimiento de equipos
- Dotaciones educativas
- Divulgación, asistencia técnica
- Capacitación
- Investigación y estudios
- Levantamiento y actualización de información para procesamiento
- Administración, control y organización Institucional
- Subsidios
- Transporte escolar
- Servicios Públicos

Además, el mejoramiento de la calidad educativa dentro del Municipio, también se ha visto fortalecido por la acción de La Gobernación de Nariño, sobre todo en infraestructura. Parte de los recursos Departamentales llegaban al presupuesto municipal mediante la celebración de convenios ínter administrativos, pero la gran mayoría fueron ejecutados directamente por las Secretarías Departamentales de Infraestructura y Educación, sin consultar con las autoridades municipales, sobre las reales necesidades, ocasionando, en algunos casos, trastornos en la planificación y ejecución de soluciones, por la duplicidad de inversiones, o por la concentración de las mismas en unos pocas Instituciones, mientras otras no recibían ningún tipo de beneficio. En este sentido, la eficiencia en la gestión de los recursos de la Gobernación se mira bastante débil.

Por lo expuesto hasta aquí, se puede demostrar, en cuanto a los efectos financieros del sector educativo a nivel municipal revelados en la aplicación inicial de la ley 715 del 2001, el surgimiento de elementos que en alguna medida organizan las finanzas del municipio, por cuanto cesan las dificultades del ente territorial para cancelar salarios al personal docente en condiciones dignas y legales. La planta de personal al ser administrada por el nivel departamental, mejora, por lo menos inicialmente, la situación laboral de los maestros antes

municipales, ya que les son reconocidos sus derechos laborales en los mismos términos que a los demás docentes del Estado. Al tiempo, los recursos apropiados en el presupuesto municipal por concepto de participaciones, son aprovechados solo en robustecer la calidad educativa. Resulta entonces, como efecto inicial de la ley 715 del 2001, un fortalecimiento en procesos de mejoramiento de la calidad, adelantando acciones que antes eran demasiado limitadas.

6.3. POSIBLES INCIDENCIAS FINANCIERAS DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN.

Se mencionó en el capítulo anterior que el objeto de este trabajo es estudiar los efectos inmediatos de la ley 715 del 2001 en los elementos organizativos y financieros de la educación en el Municipio de La Cruz Nariño. Igualmente se sostuvo que los verdaderos y mayores alcances de la reforma, se sucedían en las entidades certificadas, de manera que lo expuesto en el presente capítulo, no deja de ser temporal mientras se surte el proceso de certificación si se cumple la tendencia del Gobierno Nacional, acerca de la certificación de los municipios colombianos.

Por lo anterior, consideramos pertinente, hacer un ejercicio meramente hipotético y aproximado sobre la situación de la educación en el municipio de La Cruz en el evento que sea certificado, teniendo en cuenta como referencia la información del año 2005. Para efectos de nuestro ejercicio se deben recordar las siguientes definiciones:

Asignación por alumno: hace referencia al valor por alumno atendido, determinado por el gobierno nacional, compuesta por los costos docentes, y administrativos incluidos los prestacionales, la cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información, entre otros.

La asignación por alumno atendido incluye los recursos destinados a financiar la prestación del servicio educativo, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001. A su vez, se determina a partir de las tipologías que defina la Nación. La asignación por Alumno está conformada por una asignación básica y un porcentaje adicional por tipología. La Asignación Básica se compone por el costo docente por Alumno más un porcentaje del costo administrativo⁶⁵.

Existen también unas asignaciones complementarias a la asignación por alumno atendido, que surgen de la estimación de la población por atender y la equidad. Estas son sumas residuales y pueden destinarse a completar la financiación del costo docente (Ley 715 del 2001, Art. 16 Num. 2 y 3).

⁶⁵ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, Documento CONPES 97, Op.Cit. .p.9

Tipologías Educativas: Es el conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los diferentes niveles académicos, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. Para la definición de las tipologías, se utilizan básicamente variables como la dispersión poblacional, que hace referencia a la densidad demográfica (km²/habitantes) y la ruralidad, referente al peso de la población rural sobre la población total, entre otras. Con base en estas, se procede a clasificar por separado los departamentos y los municipios certificados mediante el procedimiento estadístico de conglomerados⁶⁶

Población atendida. La población atendida, hace referencia a la población efectivamente matriculada en el sistema educativo. Para la distribución de la participación se asume la matrícula del año anterior, financiada con recursos del SGP. Dentro de la matrícula también cuentan los jóvenes y adultos inscritos en programas especiales de educación como alfabetización o los regulados por el decreto 3011 del 2002, pero la asignación por alumno en este último caso corresponde al 60% del valor de la asignación por alumno de la matrícula tradicional.

Ahora, si La Cruz llegase a ser certificada, el manejo de la educación se daría autónomo y por ende el ente territorial sería destinatario de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La asignación por alumno y la tipología se especificarán en su momento teniendo en cuenta las condiciones concretas y reales del municipio, pero como se trata de elevar una hipótesis, tomaremos como base los elementos definidos para el Departamento, puesto que nos es imposible adivinar los que corresponderían ciertamente al Municipio.

Por otra parte, de acuerdo a la información suministrada por La Secretaría de Educación, los costos educativos aplicados efectivamente en el municipio de La Cruz durante los años 2004 y 2005 por concepto de pago de personal, ascendieron a 4.769.888.807 y 4.756.933.796 respectivamente. Los costos para calidad aplicados por el municipio fueron del orden de los 251.493.437 para el 2004 y de 268.122.970 millones de pesos para el 2005.

Tabla 11. Costos educativos, Municipio de La Cruz, 2004 – 2005

COSTOS	2004	2005
PERSONAL (DEPARTAMENTO)	4.769.888.807	4.756.933.796
CALIDAD (MUNICIPIO)	251.493.437	268.122.970

FUENTE: Secretaría de Educación Departamental y Tesorería Municipal La Cruz.

⁶⁶ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, Documento CONPES 97. Op.Cit. p.10.

Conforme a lo anterior, y con base en la matrícula del año 2004 (Art. 16.1.2, inc. 2, Ley 715 del 2001), el valor del Sistema General de Participaciones para educación en el municipio de La Cruz, (SGP/Municipio) partiría de las siguientes cifras:

- Matrícula general (MG): 4644 estudiantes (matrícula 2004).
- Matrícula tradicional (MT): 3931 estudiantes.
- Matrícula de adultos (MA): 713 estudiantes.
- Asignación por alumno 2005 (AA)⁶⁷: \$ 870.000 (Según la tipología del Departamento para el 2005).
- Asignación por alumno, adultos (AAA): \$ 522.000.

La fórmula a aplicar sería la siguiente:

$$MT \times AA + MA \times AAA = SGP / Municipal.$$
$$3931 \times 870.000 + 713 \times 522.000 = 3.792.156.000.$$

Al anterior valor se descuenta el 1% como cuota de funcionamiento del sector educativo, como sucede con el Departamento, el valor de la participación se reduce entonces a \$ 3.754.234.440

Adicionalmente el municipio recibe recursos de calidad educativa, calculados por el gobierno mediante la “asignación por alumno para calidad”. Estos ingresos tienen destinación específica y se certifican de manera independiente a los demás, por ello serán excluidos del presente análisis,

Notamos que los ingresos transferidos serían substancialmente inferiores al costo educativo causado realmente en el municipio de La Cruz en el año 2005, equivalente a \$ 4.756.933.796 originándose un déficit de \$ 1.002.699.356, el cual muy seguramente no alcanza a ser cubierto por las asignaciones residuales de población por atender y equidad (Art. 16 num. 2 y 3, Ley 715 del 2001)⁶⁸, si fuera así, no habría mayores inconvenientes, pero de lo contrario la situación de la educación en el Municipio sería insostenible.

Si estos valores constituyen una tendencia, hacia el futuro se desencadenaría una grave situación al interior del municipio, porque se tendría que financiar la totalidad el servicio educativo, con una disposición de recursos manifiestamente inferior al valor del costo educativo. Con las transferencias recibidas se alcanzarían a cubrir solo parcialmente las obligaciones laborales originándose una carencia abismal de dinero solo en este aspecto. El déficit causado necesariamente deberá saldarse con recursos propios, demandando de las autoridades la realización de acciones dirigidas al fortalecimiento de las rentas municipales, primordialmente con la

⁶⁷ Información de La secretaria de Educación Departamental.

⁶⁸ Sobre las asignaciones residuales no podemos hacer cálculos porque son definidas anualmente por el gobierno nacional de acuerdo a la disposición de recursos.

imposición de mayores tributos territoriales, situación poco probable dadas las condiciones socioeconómicas de los habitantes. Lo anterior conduciría eventualmente al cobro de conceptos por el servicio educativo en las instituciones educativas, complicando aun más las cosas, pues, pocos padres de familia poseen las condiciones para efectuar pagos, por el contrario la tendencia seguramente será la de retirar a los hijos de sus estudios.

En este orden de ideas, un proceso de certificación desataría básicamente las siguientes consecuencias.

- Incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo, con sus naturales consecuencias sociales y jurídicas.
- Aunque los recursos para calidad permanecen, no significa que la misma se mantenga o evolucione. Una cosa es la calidad educativa en si misma y otra muy distinta son las inversiones para mejorar la calidad. En este sentido, el incumplimiento de las obligaciones laborales ocasiona trastornos en el servicio, por ejemplo: paros, movilizaciones, falta de motivación en los trabajadores de la educación, etc., que naturalmente afectarán el debido desarrollo del proceso educativo, desatando consecuencias negativas en la formación de los estudiantes.
- Dada la situación económica de los habitantes de La Cruz (65% de NBI), sería bastante difícil crear tributos con destino a educación o implantar cobros por matriculas u otros conceptos del servicio educativo al interior de las Instituciones educativas.
- Si hay la necesidad de crear impuestos o pagos por el servicio educativo, seguramente se corre el riesgo de reducir la cobertura, lo que acrecentaría aun más las dificultades, toda vez que aquella es sustento base para las participaciones.
- Una eventual reducción de la cobertura demandará de más acciones por parte de la administración municipal para ampliar la matricula, exigiendo inversiones superiores en aspectos como el transporte escolar, canasta educativa etcétera, ante lo cual, los recursos para calidad podrían tornarse insuficientes.
- Sin cobertura, sin inversiones en calidad, y con presiones por la deuda con los docentes y funcionarios administrativos, los niveles e eficiencia serán precarios, trayendo como consecuencia lógica menos recursos.
- El municipio se verá en la obligación de tomar medidas extremas como

aplicar en todo rigor el régimen de traslados, liberar plazas, presionar la renuncia de maestros jubilados, emplear en todos sus efectos los propósitos de la evaluación de desempeño y de competencias etcétera, con el fin de reducir la planta y mermar costos, afectando sistemáticamente la situación laboral, económica y personal de los docentes.

- La administración pública local se vería avocada a paros y movilizaciones sociales, sin tener mayores oportunidades de negociación, situación que afectaría negativamente todo el accionar de la administración local, no solo en educación sino también en las demás responsabilidades municipales.
- Al conseguir bajos niveles de eficiencia administrativa, el municipio se verá sujeto a sanciones, que implican menos recursos para todos los sectores de inversión, imposibilitando cumplir con sus atribuciones como entidad territorial.

Dentro de este contexto, las mayores cargas impuestas al municipio por la certificación, sobrepasan, ampliamente sus verdaderas posibilidades como ente territorial y como conglomerado social; así, el cumplimiento de metas de desarrollo sería precario, corriendo el grave riesgo de pasar a ser una entidad territorial inviable.

La certificación crearía una serie de situaciones que hacen insostenible económica, social y políticamente el manejo de la educación por parte del Municipio, lo que no se compensa con las mayores atribuciones de la administración municipal en el manejo autónomo del sector. De esta manera, se concluye categóricamente, que bajo las circunstancias descritas, es plenamente improcedente el proceso de certificación en La Cruz, por lo menos en el momento actual.

7. ASPECTOS FAVORABLES

- Se avanza, por lo menos en el nivel departamental, en el concepto de descentralización, procurando un contexto de autonomía presupuestal y administrativa en relación con el sector educación, que permite el desarrollo de una política educativa con la participación de los ámbitos regional y local, en donde se exige asumir su manejo con mayor responsabilidad por parte de las autoridades territoriales.
- El Sistema General de Participaciones fija una distribución sectorial aplicada a los renglones de inversión de salud, educación y propósito general, de manera determinada, constituyendo una destinación específica de recursos para garantizar los servicios públicos a cargo de las entidades territoriales; en consecuencia, las inversiones no se ejecutan según el arbitrio de los administradores, sino que obedecen a los cometidos de la normatividad asegurado su cumplimiento.
- La seguridad en el giro de las transferencias, el cual se garantiza a favor de las territorialidades, sin riesgo de reducciones durante cada vigencia fiscal. No significa esto que se asegure un progresivo crecimiento de las mismas, año por año; puede darse en algunos más recursos que en otros, sino que las participaciones se consignan tal como son certificadas al inicio de cada anualidad, permitiendo a las entidades territoriales programar sus presupuestos y planificar sus inversiones de manera precisa desde el comienzo, sin verse avocados a recortes presupuestales en el transcurso de la vigencia, como ocurría con el anterior régimen, el cual, al estar ligado al comportamiento de los ingresos presentaba inestabilidad, así, si los ingresos se recaudaban conforme se habían estimado, las transferencias se mantenían o se incrementaban durante el año, pero si los ingresos efectivamente recaudados eran inferiores a las estimaciones, las transferencias se aminoraban, afectando los presupuestos en ejecución.
- El incremento de la cobertura escolar, por cuanto el régimen dispuesto por la ley 715 del 2001 presiona un obligado aumento de ella, estimulado en la significación económica de cada estudiante. Lo ideal sería que el ingreso de educandos se diera por la oferta de las condiciones necesarias para el acceso general hacia la población y no por la necesidad de las instituciones Educativas y entidades territoriales de asegurar mayores recursos, sin embargo, no se puede desconocer que entre mas niños y niñas entren al aparato educativo, se cumplen mayormente los fines del Estado, cualquiera que sea la motivación para ese ingreso. De este modo, la concepción cuantitativa de la cobertura deja de ser en si, el fin último del proceso

educativo y constituye en adelante un elemento de calidad y eficiencia, conceptos que se lograron incluir como fundamentales dentro del nuevo sistema de financiación de la educación pública.

- La posibilidad de invertir en materia de calidad educativa. En el municipio de La Cruz, hacía mucho tiempo se habían desatendido las inversiones en mejoramiento de la calidad; la inadecuada infraestructura de los centros e instituciones educativas y las escasas dotaciones, impedían desarrollar procesos pedagógicos eficientes. En la actualidad, los recursos del Sistema General de Participaciones para calidad, apropiados directamente en el presupuesto municipal, ha permitido a la administración local adelantar inversiones de diversa índole, orientadas a mejorar substancialmente la infraestructura, a proveer dotaciones escolares, a capacitar al sector docente, a subsidiar transporte escolar, entre otras acciones, que sin duda contribuyen a generar mejores condiciones para la prestación del servicio educativo y a incrementar la cobertura.
- El avance en la reducción del analfabetismo y en la educación de adultos, las cuales, anteriormente no se encontraban dentro de los intereses del sector educativo, en el nivel de importancia con el que hoy se las asume. La población adulta analfabeta y aquella que, por diversas razones no había podido terminar el ciclo completo de educación básica y media, encuentra ahora mayores posibilidades de mejorar en su formación, en la medida que el incremento de cobertura necesario para mantener o aumentar la asignación de recursos para educación, los convierte en sujetos potenciales para ser convocados a ingresar al sistema educativo. En la actualidad, tanto docentes, como instituciones educativas y entidades territoriales, motivan, promocionan, patrocinan y fortalecen programas de educación de adultos, robusteciendo la cobertura y mejorando el nivel de educación en los habitantes.
- La integración de responsabilidades de todos los actores del proceso educativo como autoridades educativas, gremio docente, padres de familia y estudiantes, por cuanto deben actuar coordinadamente para cumplir acertadamente con los propósitos de la educación.

8. ASPECTOS DESFAVORABLES:

- El debate sobre el tema educativo se ha reducido a los aspectos económicos y financieros abandonando su sentido axiológico, cultural y pedagógico. La educación como derecho cede su espacio dentro de los intereses del Estado, para dar paso a la educación como servicio público, por cuanto, las consideraciones esenciales sobre ella versan eminentemente sobre la distribución de los recursos para su financiación, concibiendo los aspectos de eficiencia y calidad, no como propios del proceso formativo de los estudiantes, sino como elementos presupuestales.
- La clara intención de financiar la educación con base a la demanda, afecta las posibilidades de acceso al servicio educativo, primordialmente en los sectores de la población más vulnerables por razones de pobreza.
- La sistemática afectación de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación, cuando se ven sometidos a instrumentos de “disciplinamiento”, principalmente los planes de reorganización, por la inclusión del concepto de “necesidad del servicio” para sustentar las decisiones discrecionales concernientes al régimen de traslados, supuestamente motivados en la consecución de mayor eficiencia, cuando realmente se persiguen propósitos de reducción del gasto educativo.
- La asignación de recursos consulta parámetros eminentemente técnicos, con base en estadísticas estandarizadas que no corresponden a las realidades sociales propias de las entidades territoriales y por tanto se torna, las más de las veces, insuficiente para sortear las verdaderas necesidades educativas de regiones y localidades.
- Falta de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública en los procesos de planificación el sector educativo, ya que de manera frecuente se presenta un accionar aislado, sobre todo en la elaboración y ejecución de los planees de desarrollo entre Nación, departamentos y municipios.
- La obligación de las territorialidades de afianzar las estrategias para el recaudo de ingresos propios dirigidos a compensar los faltantes del Sistema General de Participaciones en la financiación del servicio educativo, se traducirá en el cobro de adicionales tributos territoriales, afectando mayormente la precaria situación económica de los pobladores.

- El municipio de La Cruz no se encuentra certificado, vale decir, no posee autonomía para el manejo del servicio educativo, por ello, las circunstancias que afecten de manera global la situación del departamento de Nariño frente al sector, recaen en su proporción en el municipio.
- La tendencia hacia la certificación de los municipios dado el carácter municipalista de la normativa contenida en la ley 715 del 2001, por cuanto el Municipio de La Cruz, presenta dificultantes insalvables en materia fiscal que impiden desarrollarse a cabalidad como entidad territorial y que por tanto convertirán el manejo autónomo del servicio educativo en una carga insuperable que agravaría aún más su difícil situación.

9. ESTRATEGIAS SUGERIDAS.

- Como lo dispone la ley 115 de 1994, se hace necesaria la promulgación de una ley de carácter estatutario para regular la educación como derecho inherente a la persona humana, definiendo concretamente la prevalencia del derecho de los menores, para neutralizar la discusión del tema educativo eminentemente financiera y económica, en la intención de garantizar la universalización de la educación a todos los sectores de la población.
- La ejecución del gasto educativo debe obedecer a una permanente evaluación de gestión, que incluya la Institución Educativa para lograr niveles adecuados de eficiencia, con base en sistemas de información que permitan una apreciación integral del sector educativo. Las evaluaciones deben también determinar los márgenes de calidad y permitir a la administración pública emprender medidas de continuo mejoramiento, sobre todo en las áreas y regiones donde se perciban mayores deficiencias.
- Las evaluaciones de desempeño y competencias a los docentes, deben tener como finalidad fundamental la de aplicar los correctivos que correspondan al mejoramiento continuo del servicio educativo, antes de convertirse en una herramienta sancionatoria usada como estrategia para reducir el costo educativo.
- Procurar medidas para neutralizar la discrecionalidad de los funcionarios en las decisiones sobre el régimen de traslados, fijando normativamente criterios para la aplicación del concepto de “necesidad del servicio” a fin de que tales determinaciones también consulten la situación personal de docentes, directivos docentes y administrativos.
- Se requiere de sistemas estadísticos cercanos a las realidades sociales de los municipios, que logren determinar las verdaderas condiciones socioeconómicas de sus habitantes con el objeto de definir una asignación equitativa de recursos. Para eso, los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo municipales y los planes o esquemas de ordenamiento territorial, deben integrar las bases de información del nivel central para que sus estimaciones no solo dependan de cálculos técnicos centralizados como las actuales estadísticas DANE.
- En el municipio de La Cruz, se deben continuar con los esfuerzos acerca de un permanente incremento de la cobertura estudiantil, empezando por un estudio técnico para diagnosticar en principio, las causas que llevan a la población en edad escolar a no acudir al sistema educativo y a partir de ese

diagnostico determinar las estrategias adecuadas a aplicar, principalmente en el otorgamiento de subsidios, fortalecimiento del transporte escolar, provisión de la canasta educativa, optimización de los programas de alimentación escolar, etcétera.

- Acerca de la ampliación de cobertura, no se deben descuidar las inversiones en calidad educativa. En este propósito, no solo se puede contar con los recursos del Sistema General de Participaciones, sino que se deben optimizar las herramientas de gestión para acudir a otras entidades gubernamentales o no gubernamentales de los niveles departamental, nacional e internacional o a mecanismos de cofinanciación y así obtener mayores recursos para los fines educativos.
- Se debe preparar el terreno para impedir la afectación de la cobertura cuando finalice la vigencia del programa presidencial “familias en Acción”, el cual, por el momento ayuda valiosamente en el mantenimiento e incremento de la matrícula, pero que necesariamente es temporal.
- La temática de la calidad educativa debe involucrar además de los elementos físicos y logísticos de la educación, la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología, que indiscutiblemente serían un positivo complemento a la educación tradicional, y que ofrecen a la comunidad mayores espacios de desarrollo intelectual, personal y social.
- Se deben tomar medidas para continuar con la ejecución de inversiones en calidad educativa; para ello se hace necesario:
 - Mejorar la infraestructura educativa del municipio con la construcción mantenimiento y mejoramiento de aulas, unidades sanitarias, espacios deportivos, laboratorios, bibliotecas etcétera.
 - Actualizar los ambientes escolares y propender adquisición de nuevas tecnologías como las aulas de informática, el acceso al Internet y dotaciones actualizadas, dispuestas al servicio no solo de los estudiantes sino también de los maestros y padres de familia.
 - Generar procesos permanentes de capacitación de los docentes y directivos docentes.
 - Desarrollar procesos pedagógicos encaminados a la formación del estudiantado hacia una educación para el trabajo, y la convivencia ciudadana.

- Continuar con la fomento de los programas de educación de adultos, como medida para incrementar la cobertura y generar mecanismos de acceso a la educación de todos los sectores de la sociedad, con el propósito de lograr mejores índices de formación en la población.
- El Municipio de La Cruz, en la actualidad no cuenta con las condiciones sobre todo en materias fiscales, para asumir el manejo autónomo del servicio educativo mediante un proceso de certificación, de manera que se hace necesario seguir bajo la dirección del departamento, si no se quiere arriesgar el desarrollo del sector educación a nivel local.

10. CONCLUSIONES.

- Como esta planteada la asignación para educación del Sistema General de Participaciones, hace prevalecer la concepción de la educación como servicio publico frente a la educación como derecho, por cuanto se tornan como fundamentales en el nuevo régimen de transferencias sus elementos financieros y económicos haciendo depender los ingresos para educación de las posibilidades de acceso de la población al sistema educativo en un contexto de eficiencia y calidad entendido desde una perspectiva de política económica, apartándose del postulado constitucional que define a Colombia como “un Estado social de derecho”.
- La asignación de recursos del Sistema General de Participaciones, reviste rasgos ciertamente in equitativos, la ser determinantes las estadísticas desactualizadas que no consultan la realidad social de las entidades territoriales, proveyendo en algunas, recursos inferiores a los que se verdaderamente se requieren.
- La nueva normatividad en materia de transferencias sin duda introduce algunos aspectos que reorganizan y hasta mejoran el desarrollo del sector educativo a nivel general, exigiendo mayor eficacia en la utilización de los recursos públicos y en el cabal cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada uno de los actores educativos (autoridades, docentes, padres de familia, Instituciones Educativas y estudiantes), sin embargo los mismos no solo deben atender propósitos macroeconómicos de ajuste fiscal sino que deben obedecer a intenciones gubernamentales orientadas al progreso integral de la educación incluyendo sus componentes, culturales, pedagógicos y de valores, para que sirva verdaderamente como soporte del desarrollo social.
- En el caso del Municipio de La Cruz Nariño, los efectos inmediatos surtidos por la aplicación de la ley 715 del 2001 y sus decretos reglamentarios, aparecen como positivos, en la medida que esta normatividad ha permitido avanzar, entre otros aspectos, en los siguientes:
 - Incorporar a los docentes municipales a la planta global del departamento, mejorando su situación laboral.
 - Reacomodar las Instituciones Educativas, haciéndolas más organizadas;

- Ampliar la cobertura, abriendo la oportunidad al impulso de la educación de adultos.
- Diseñar de manera más precisa los presupuestos locales en materia educativa.
- Realizar inversiones en programas de mejoramiento de la calidad educativa y el incremento de cobertura que anteriormente no eran posibles, pues los recursos del sector eran absorbidos por los gastos de personal.
- Organizar las finanzas del municipio, por cuanto finalizan sus dificultades con el cumplimiento oportuno y equitativo de los derechos laborales de los docentes municipales y se liberan recursos para invertirlos en calidad.

No obstante, haberse percibido las anteriores ventajas, los reales alcances del nuevo régimen de transferencias se revelarían tras un eventual proceso de certificación del municipio, por cuanto, el cumplimiento autónomo de las competencias en el manejo del servicio educativo, demanda de toda la responsabilidad de la administración pública sobretodo en relación con el tema financiero, que representaría una carga insuperable en consideración a la difícil situación fiscal del ente territorial y a las complejas condiciones económicas de la población; en las entidades certificadas, donde se aplican a plenitud los presupuestos legales del Sistema General de Participaciones son más gravosos los compromisos frente a la garantía de recursos financieros para educación.

En este sentido, los efectos inmediatos de la ley 715 del 2001 en el sector educativo en el Municipio de La Cruz, son esencialmente temporales, si se cumple con la tendencia del nivel central de llevar a los municipios el proceso de certificación, contexto bajo el cual las características expuestas variarían drásticamente.

- La financiación de la demanda consolidada en el nuevo régimen de transferencias puede conducir a un eventual proceso de privatización de la educación pública, porque se promueve la inversión de sector privado en la pretensión de los particulares de alcanzar los recursos públicos de educación mediante los sistemas de contratación de cupos en las “instituciones no estatales”, permitidos en la ley 715 del 2001.
- Las nuevas condiciones sobre organización y financiación de la educación pública, afecta de una u otra manera, todos los componentes de la

comunidad educativa. En el caso de los docentes por las necesarias implicaciones laborales; en relación con los padres de familia, por las eventuales cargas más onerosas que deban cubrir para la educación de sus hijos y en cuanto a las entidades territoriales e instituciones educativas por la obligación de afianzar estrategias para el incremento de la cobertura y el recaudo de mayores ingresos.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario instruir y motivar a todos estos sectores para buscar las herramientas que en adelante permitan mantener o acrecentar la cobertura educativa, minimizando fenómenos de deserción escolar por motivos económicos y procurando dentro de las circunstancias niveles de calidad aceptables, en conjunto con el respeto de los derechos laborales mínimos de los trabajadores de la educación.

- Las consecuencias de la ley 715 del 2001 y sus decretos reglamentarios influyen en todo el País, aunque no siempre del mismo modo, pues las condiciones socioeconómicas y culturales propias de las diferentes regiones y localidades hacen diferente también los efectos ocasionados por la aplicación de las normas sobre transferencias. En un país de los llamados en vía de desarrollo, las dificultades sociales originadas en los altos niveles de pobreza y en la marcada concentración del ingreso, hacen evidentes las desigualdades entre regiones y personas, exigiendo un análisis diferencial con arreglo a la heterogeneidad social y cultural de los diferentes lugares del país, para concluir con apego a su realidad los resultados concretos y por ende las conveniencias o inconveniencias de la nueva forma de financiar la educación pública.

BIBIOGRAFIA.

AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Aplicación del derecho administrativo en Colombia. Bogotá : Doctrina y ley, 2002. p 55.

BUENDÍA, Jorge. La Cruz del Mayo : la ciudad más antigua de Nariño. San Juan de Pasto : Javier, 1981. 113p.

COLOMBIA. CONCEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL. Documento CONPES 57. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002. 58p.

_____, Documento CONPES 57. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002. 29p.

GONGORA MERA, Manuel Eduardo. El derecho a la educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo. Bogotá : Imprenta Nacional, 2003. 265 p.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Bogotá : Legis, 2003.

ESTRADA ALVAREZ, Jairo. La Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 2004. Bogota : Aurora, 2004. 219p.

_____. Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública: política educativa y neoliberalismo. Bogotá : Unilibros, Universidad Nacional de Colombia, 2002, 235p.

FRANCO, Gabriel. Principios de la hacienda pública. Madrid España : Editorial de derecho financiero, 1967. 556p.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de hacienda pública. Bogotá : Voluntad, 1960. 529p.

LA CRUZ. ALCALDIA MUNICIPAL. Ejecuciones presupuestales 2002 – 2005. Tesorería Municipal. Archivo digital.

_____. _____. Libros de tesorería. Libros ordenadores del gasto 1999 – 2005.

_____. _____. Plan de desarrollo municipal “Todos por La Cruz”. La Cruz; El autor, 2003. 241p.

MUÑOZ PALACIOS, Fabio y BRAVO ORTIZ, Rubio. Los procesos de descentralización administrativa de la educación en la subregión del Mayo (ASOMAYO) y sus efectos. La Cruz Nariño, 1996. 232 p. Tesis (Magíster en Administración Educativa). Universidad del Valle. Instituto de Educación y Pedagogía.

NARIÑO. SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL. Comparativo matricula 2003 a 2005. Archivo digital.

_____. _____. Información sobre matricula certificada 2001-2002. Documento digital.

_____. _____. Información sobre matricula certificada 2002-2003. Documento digital.

_____. _____. Información sobre matricula certificada 2003-2004. Documento digital.

_____. _____. Información sobre matricula certificada 2004-2005. Documento digital.

_____. _____. Matricula 2005 - 2006. Documento digital.

_____. _____. Matricula 2005-2006 de adultos por establecimiento educativo. Documento digital.

_____. _____. Población por atender. Tasa de escolaridad neta por municipio - matricula 2005 - 2006. Documento digital.

_____. _____. Tasa de escolaridad bruta por municipio - matricula 2005 – 2006, Documento digital.

_____. _____. Tasa de extraedad por municipio 2005 - sin adultos. Documento digital.

NUEVA LEGISLACIÓN PARA DOCENTES Y LA EDUCACIÓN. Medellín : Ciencia e Imaginación, 2002. 244p.

ORTIZ V, José Eduardo; QUISPE F, Carlos H y CORDOBA B, Germen. Maestro Legal : Nuevo marco legal de la educación en Colombia y defensa de los derechos de los educadores. s./.: Empresa ciudadana, 2003, 478p.

RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Hacienda pública. 3 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1996. 379p.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. 10 ed. Santa fe de Bogotá : TEMIS, 1998. 540p.

SACHICA, Luís Carlos. Derecho constitucional general. 4 ed. Bogotá : Temis, 1999. 218p.