

CERTIFICACIÓN EN EDUCACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE IPIALES

ANA MARÍA GUERRERO PEPINOSA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2007

CERTIFICACIÓN EN EDUCACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE IPIALES

ANA MARÍA GUERRERO PEPINOSA

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

GERMÁN CÓRDOBA  
DOCTOR ASESOR DE TESIS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado, son responsabilidad exclusiva de su autor”.

Artículo 1° del Acuerdo N° 324 del 11 de octubre de 1966.  
emanado del Honorable Consejo Directivo de la  
Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

Dr. GERMÁN CÓRDOBA - Asesor.

---

Dr. LUIS A. GUERRERO - Jurado.

---

Dr. FREDY E. CHITAN - Jurado

San Juan de Pasto, Mayo 22 de 2007

## DEDICATORIA

A MIS PADRES: ARMANDO Y AMPARO;  
A MIS HERMANOS VICTOR HUGO Y YADI,  
A MI SOBRINO SEBASTIÁN,  
POR SU AMOR POR SU AYUDA Y ESTÍMULO PERMANENTE.  
POR SER LOS MOTIVOS MÁS HERMOSOS DE MI VIDA.  
CON AMOR....

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	16
1.1 DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y MODELO NEOLIBERAL	16
1.2 ANTECEDENTES	17
1.3 DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN COLOMBIA	18
1.3.1 Descentralización Educativa con la Constitución de 1886	19
1.3.2 Municipalización de la Educación	20
2. LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA COSTITUCION POLÍTICA DE 1991	23
2.1 DESCENTRALIZACION Y APERTURA EDUCATIVA	25
2.1.1 La Constitución Política	25
2.1.2 Avances de la Descentralización Educativa en Colombia	30
2.1.3 Las Competencias Definidas en la Ley	31
2.1.4 Implementación de la Ley	32

3. RESULTADOS Y EXPERIENCIAS TRAS LA CERTIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA EL MANEJO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA	33
3.1 AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA	33
3.2 EXPERIENCIAS DEL DISTRITO CAPITAL EN EL MARCO DE LA LEY 715 DE 2001	35
3.3 ANTECEDENTES E IMPLICACIONES DE LA CERTIFICACIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA	35
3.4 EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE ARMENIA	36
3.5 CERTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE SABANETA	37
4. CERTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE IPIALES	38
5. CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	43

## GLOSARIO

**ACUERDOS:** Normas emanadas de los Concejos Municipales o Distritales.

**ACTO ADMINISTRATIVO:** Declaración de voluntad realizada por la administración en el ejercicio de una potestad administrativa.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado.

**APROBACIÓN PRESUPUESTAL:** Partidas que aparecen en el presupuesto de gastos y señalan los topes máximos de gasto para ser ejecutados o comprometidos durante la vigencia anual correspondiente.

**CELERIDAD:** Rapidez y oportunidad con la que se deben realizar las diversas actuaciones administrativas. Implica la supresión de pasos, tiempos, movimientos, soportes, documentos, firmas, copias, etc., no indispensables.

**CERTIFICACIÓN:** En educación, mecanismo instaurado en la ley y mediante el cual las entidades territoriales pueden tener la opción de administrar la prestación del servicio educativo, para lo cual deben cumplir con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera.

**COBERTURA:** Uno de los principios, que hace parte de la política educativa, mediante el cual se pretende la prestación del servicio en la totalidad del territorio, con el respectivo cubrimiento a la población.

**CÓDIGO:** Conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA:** Conjunto de reglas fundamentales que rigen la organización y las relaciones de los poderes públicos, los derechos de los asociados y la manera como se concilian la autoridad y la libertad.

**DECRETO:** Forma que deben revestir las decisiones de las autoridades de la rama ejecutiva siempre que aprueben disposiciones de carácter general de rango inferior a la Ley.

**DESCENTRALIZACIÓN:** Traslado de asuntos que serían de conocimiento de la autoridad central, a las autoridades territoriales, o de la administración central a otras autoridades a quienes se confía el desempeño de labores especializadas, de tal suerte, que la decisión administrativa en los dos casos, no se adopta por la autoridad central, sino por un ente territorial o por la entidad prestadora del servicio o encargada del ejercicio de funciones administrativas.

**DESCONCENTRACIÓN:** Transferencia de potestades para la toma de decisiones a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio; con el propósito de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y contribuir así a su rápido diligenciamiento.

**DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA:** Asignación de las competencias y los recursos económicos, entregando materialmente el servicio educativo con el traspaso de los establecimientos a los departamentos o municipios, de manera que en la actualidad, salvo algunos establecimientos públicos del orden nacional, los niveles de educación preescolar, básica y media se encuentran en cabeza de los distritos, de los municipios certificados, y de los departamentos para su prestación en los municipios no certificados, en virtud de los principios de subsidiariedad y complementariedad.

**ECONOMÍA:** Optimo aprovechamiento de los recursos asignados a una función administrativa.

**EFICACIA:** Logro de resultados. Cumplimiento de metas y objetivos en la actividad administrativa, en términos de cantidad, calidad.

**EFICIENCIA:** Maximización en el empleo de los diferentes recursos a disposición de la entidad.

**ENTIDADES TERRITORIALES:** certificadas. Son entidades territoriales certificadas en virtud de la ley 715 de 2001, los departamentos y los distritos.

**ESTADO:** Comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios determinado y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.

**ESTADO DE DERECHO:** Manifestación institucional concreta que surge de una organización orgánica de la ley y además del sometimiento de la sociedad como del Estado a la misma.

**ESTADO SOCIAL DE DERECHO:** Forma de Estado, asume el ejercicio de dos acciones: asume la carga de la promoción y de la prestación de los derechos a sus asociados; en segundo lugar, el Estado es el titular de la función pública, primordial para el logro de su desarrollo integral.

**ESTATUTO:** Régimen jurídico que gobierna determinada actividad o ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos que guarden entre sí homogeneidad en relación con el área de que se trata.

**ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO:** Ley de jerarquía orgánica que regula la programación, preparación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones de la nación, de las entidades territoriales y de los entes administrativos de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

**FUNCIÓN PÚBLICA:** Conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus cometidos, garantizando así la realización de sus fines.

**INSTITUCIÓN EDUCATIVA:** Conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media.

**CENTRO EDUCATIVO.** Aquellas personas jurídica que no ofrecen la totalidad de grados y que deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

**LEY:** Norma expedida por el Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa, que tiene carácter general y obligatorio y cuya finalidad es desarrollar la Constitución Nacional.

**MUNICIPIO NO CERTIFICADO:** En educación, se refiere a aquella entidad territorial, con una población inferior a cien mil habitantes, y que en virtud de la Ley 715 de 2001 dependerán directamente de la administración departamental.

**ORDENANZA:** Norma emanada de las Asambleas Departamentales.

**PATRIMONIO PÚBLICO:** Conjunto de bienes y derechos económicos que pertenecen a las entidades públicas.

**PLAN DE DESARROLLO:** Descripción de las metas, objetivos, estrategias y actividades sobresalientes que comprometen al Estado y en particular a cada una de las entidades territoriales que lo integran, con efectos para cada período de gobierno y los recursos que se destinarán para su cumplimiento. Es la principal expresión formal de la planeación.

**PRESUPUESTO:** Expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer un ente público, y de los derechos que prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio.

**SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:** 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.

## RESUMEN

En Colombia la educación pública, ha evolucionado acorde a los parámetros políticos y económicos. La certificación de los municipios, figura que les permite percibir y administrar los recursos para que la prestación de la educación pública recaiga en los mismos, se presenta desde mucho antes de la expedición de la Constitución de 1991, sin embargo es con la Ley 60 de 1993, con la cual este proceso se consolida.

La certificación de los municipios en materia educativa y sus consecuencias es un tema que tiene detractores y defensores. Están quienes la asumen como una estrategia avanzada de descentralización administrativa, pero están también quienes la critican como un eslabón más del esquema neoliberal.

En la actualidad, muchas las administraciones locales han logrado resultados positivos, sin embargo otros municipios han logrado solo resultados negativos. Esto depende de la seriedad con que las administraciones municipales asuman el compromiso de la administración de las políticas educativas dentro de su territorio.

El análisis de la situación concreta del municipio de Ipiales, municipio que, por haber superado los cien mil habitantes, según el censo del año dos mil cinco, debe ser certificado en materia educativa, nos permitirá identificar algunas fortalezas y debilidades que esta entidad territorial posea y que deberá asumir en un futuro no lejano.

## ABSTRACT

In the case peculiar of Colombia the education, above all public, it has also suffered an evolution to the sway of the political and economic situation. Although the antecedents are of vital importance, the present work is centered in the evolution operated starting from the political constitution of 1991. In a more concrete way, in the certification of the municipalities, it figures that it allows them to perceive and to administer the resources so that the benefit of the public education relapses in the same ones. Situation this that has origin in the laws 60 of 1993 and 715 of 2001.

The development of the investigation allows to establish that an uniform concept doesn't exist regarding the advantages and disadvantages that the certification can cause. That that if this clearing is that it is a topic that it generates polemic and controversy. Indeed, the certification of the municipalities in educational matter and its consequences is a topic that he/she has detractors and defenders. They are who assume it like an advanced strategy of administrative decentralization, but they are also who criticize it as a link more than the neoliberal outline.

As it intended from the formulation of the project, the central objective of the present work is to determine the conveniences and unsuitabilities that the municipalities that have not still made it, consent to the certification. For it, one went to the study of the normative antecedents and the experiences of some municipalities after the certification and he/she thinks about, in the last chapter the analysis of the concrete situation of the municipality of Ipiales, municipality that, to have overcome the a hundred thousand inhabitants, according to the census of the year two thousand five, it should be certified in educational matter.

## INTRODUCCIÓN

La educación, entendida como el proceso mediante el cual se busca “desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de los preceptos, ejercicios, ejemplos, etc.”<sup>1</sup> constituye, desde todo punto de vista, uno de los principales factores de desarrollo y progreso de la humanidad. Así se entendió desde las más antiguas culturas, por eso se le utilizó o mejor aun, manipuló, por parte de gobernantes, como medio eficaz para sostenerse en el poder. Sin embargo, en la medida que los gobernados lograron acceso a tales procesos no sólo mejoraron en sus condiciones de vida también obtuvieron participación en el gobierno de sus pueblos. Sin embargo, ello requirió de una ardua y constante lucha que llevo muchos siglos.

En nuestros días, la manera de entender y asumir la educación, dista mucho del concepto que se manejó en épocas antiguas al punto que se lo concibe como un derecho de todos los asociados y una obligación para el Estado. También en ese sentido se ha dado una variación que ha dependido de aspectos como el modelo de estado, el modelo económico, etc.

En el caso particular de Colombia la educación, ante todo pública, ha sufrido también una evolución al vaivén de la situación política y económica. Si bien los antecedentes resultan de vital importancia, el presente trabajo se centra en la evolución operada a partir de la constitución política de 1991. De manera más concreta, en la certificación de los municipios, figura que les permite percibir y administrar los recursos para que la prestación de la educación pública recaiga en los mismos. Situación esta que tiene origen en las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001.

El desarrollo de la investigación permite establecer que no existe un concepto uniforme respecto de las ventajas y/o desventajas que la certificación pueda ocasionar. Lo que si esta claro es que se trata de un tema que genera polémica y controversia. En efecto, la certificación de los municipios en materia educativa y sus consecuencias es un tema que tiene detractores y defensores. Están quienes la asumen como una estrategia avanzada de descentralización administrativa,

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la lengua española. Real academia española. Vigésima segunda edición, tomo 4.*

pero están también quienes la critican como un eslabón más del esquema neoliberal.

Lo cierto es que de manera positiva o negativa la certificación de los municipios se ha venido desarrollando al punto que son muchas las administraciones locales las que tras obtenerla, han iniciado la nueva etapa con resultados positivos, en unos municipios, pero catastróficos en otros. Esto depende de la seriedad con que las administraciones municipales asuman el compromiso de la administración de las políticas educativas dentro de su territorio.

Como se propuso desde la formulación del proyecto, el objetivo central del presente trabajo es determinar las conveniencias e inconveniencias de que los municipios que aún no lo han hecho, accedan a la certificación. Para ello, se acudió al estudio de los antecedentes normativos y a las experiencias de algunos municipios tras la certificación y se plantea, en el último capítulo el análisis de la situación concreta del municipio de Ipiales, municipio que, por haber superado los cien mil habitantes, según el censo del año dos mil cinco, debe ser certificado en materia educativa.



## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

### 1.1 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y MODELO NEOLIBERAL:

El modelo económico del libre mercado, que se vio fortalecido en las últimas décadas del siglo pasado con el colapso del sistema socialista en los países de Europa del este, ha llegado casi a todos los países y, dentro de éstos, ha terminado por absorber todas las áreas no sólo de la economía sino de renglones como la salud y la educación. El discurso con que se justifica y propicia su intromisión es siempre el mismo: la búsqueda de la calidad y la eficiencia en la mejora de los servicios, la amplitud de alternativas de mercado, el interés por mejorar el nivel de vida de los connacionales, etc.

Los antecedentes del neoliberalismo, en el caso particular de América latina, se remontan a los inicios de la dictadura militar chilena<sup>2</sup>, de donde se exportó luego a los países cercanos que también vieron sometidas sus democracias, como Uruguay y Argentina.

A finales del siglo pasado, salvo contadas excepciones, casi todo el subcontinente se hallaba inmerso en el “neoliberalismo” que imperaba en occidente. El tema particular de la educación no fue ajeno a tal fenómeno. En efecto, tal y como lo resaltan los tratadistas Juan Carlos Azócar y Horacio Duque Giraldo, desde finales del siglo pasado es una constante casi en todos los países de América Latina la incursión en procesos de desconcentración o descentralización de los sistemas educativos, los que, según sus defensores forman parte del proceso más amplio de reestructuración del Estado y de replanteamiento de las políticas públicas, en tanto que para otros no es más que el resultado del sometimiento absoluto a las políticas neoliberales que imperan en todo el orbe, sin distinción alguna de área o renglón<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Estrada Álvarez; Jairo. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 2004*. Ediciones Aurora, mayo de 2004. Pág.13.

<sup>3</sup> Torres Azócar, Juan Carlos y Duque Giraldo, Horacio. *El proceso de descentralización en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional.

## 1.2 ANTECEDENTES

Según señalan Torres Y Duque, la CEPAL y la UNESCO, explican el origen de dichos procesos desde dos perspectivas: por una parte,

“en el cuestionamiento al excesivo centralismo del modelo de desarrollo imperante en las últimas décadas, que acentuó los desequilibrios regionales y sociales ya existentes” y por otra parte, “en la crisis económica —asociada al alto endeudamiento externo— que, desde mediados de los años 70, impuso severas medidas de ajuste estructural y reformas institucionales en la región. Esas medidas implicaron restricciones al gasto público afectando el marco de la inversión social del Estado, con la consecuente secuela del deterioro en los niveles de vida de la población y el incremento de los conflictos sociales y políticos. Esta situación contribuyó a deteriorar aún más la precaria credibilidad y legitimidad del Estado, cuestionando su capacidad para hacer compatible el crecimiento económico con la equidad social”.<sup>4</sup>

Como se indicó con anterioridad, el modelo neoliberal soporta todas sus reformas en la supuesta búsqueda de alternativas y soluciones para la profunda crisis que casi todos los renglones de las economías de éstos países. En este contexto, se entroniza la descentralización como una estrategia orientada a contribuir en el logro de por lo menos tres objetivos interrelacionados:

1. La racionalización del gasto público social (mediante el desmonte del modelo de Estado-benefactor e intervencionista y el cambio en la lógica de la inversión social desde un modelo “redistributivo” hacia un modelo “retributivo”).
2. El logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos (mediante la transformación de las estructuras administrativas y de gestión transfiriéndoles la lógica y los esquemas de la empresa privada).
3. El traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado (mediante la ampliación de los canales y mecanismos de participación, de auto-gestión y auto-ayuda, tanto para la fiscalización de la administración y el uso de los recursos, como para la satisfacción territorial de las demandas).

---

<sup>4</sup> *Ídem.*

En el terreno educativo, no obstante la diversidad de experiencias y las diferencias en los alcances, contenidos y propósitos de las políticas de descentralización en la región, se ha planteado que “aparecen al menos dos razones que incitan a desconcentrar y/o descentralizar: una está asociada con la expectativa de mejorar la eficiencia (interna) de la administración; la otra se relaciona con el deseo de mejorar la eficacia (externa) del sistema. A estas dos razones normalmente se les agrega una tercera que procura incentivar la participación de la comunidad y que puede ser interpretada ya sea como un objetivo en sí mismo o bien como un objetivo instrumental para las otras dos”.<sup>5</sup>

Cabe resaltar que se entiende por desconcentración una forma de organización administrativa del sistema en la que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades no autónomas, regionales o locales o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrada en su poder la toma de decisiones; y por descentralización aquella situación en la que se trasladan funciones del nivel central a las entidades regionales y locales, e incluso a ciertos establecimientos públicos, los cuales poseen personería jurídica y con grados significativos de autonomía, definen las formas propias de organización, administración y gestión de la educación pública en sus respectivas zonas geográficas.

En este sentido, se ha planteado que la desconcentración refleja procesos cuyo objetivo es el de asegurar la eficacia del poder central, mientras que la descentralización es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local.

Esta distinción es importante ya que, a menudo, los planteamientos de descentralización y de desconcentración aparecen tan estrechamente unidos que resulta difícil caracterizar de modo inequívoco si el modelo de organización adoptado por un país responde a lo que de manera estricta debe entenderse como “descentralización” o bien se trata de un esquema organizativo centralizado con un alto nivel de desconcentración, o de un esquema que presenta ciertas tendencias hacia la descentralización.

### 1.3 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA

---

<sup>5</sup> Cassasus, Juan. En “La crisis como desafío a la educación”, citado por Torres Azócar y Horacio Duque. Obra citada.

Se ha planteado con insistencia que la problemática de la educación en Colombia se relaciona con la ausencia de un proyecto educativo estatal, que asuma de manera global e integral el reordenamiento del sistema educativo para adecuarlo a las nuevas exigencias del desarrollo económico, social, científico y cultural, a la inserción competitiva en el concierto internacional, y, lo que debe ser su fin principal, a la formación de una ciudadanía participante y comprometida con el fortalecimiento de la sociedad civil y la búsqueda de la democratización política y territorial del país.

Esta situación se hace más evidente en el proceso de descentralización educativa, en que se ha venido incursionando en los últimos años, donde ha predominado una visión sectorial tecnocrática restringida a los aspectos administrativos (eficiencia y eficacia de la gestión pública), y teniendo como propósito fundamental el fortalecimiento del poder central mediante el manejo de instrumentos principalmente financieros (racionalización del gasto público); y relegando a un segundo plano los aspectos pedagógicos, educativos, políticos, sociales y culturales sin los cuales el proceso carece de sentido al perder su potencial transformador.

1.3.1 Descentralización educativa con la Constitución de 1886. El proceso que va de la nacionalización o centralización del servicio educativo en 1960 y 1975, pasando por la desconcentración administrativa (que transfirió ciertas actividades y funciones nacionales a las regiones entre 1976 y 1982) y la tendencia hacia la municipalización (conservando el departamento como instancia sustitutiva) entre 1986 y 1990, hasta culminar en la etapa actual con la redefinición de los niveles territoriales mediante la distribución de competencias y recursos, la revitalización del departamento conservando la estructura municipalizada, la reorganización del sector y la ampliación teórica de los mecanismos de participación ciudadana; revelan un proceso que no ha obedecido a una concepción integral y coherente del desarrollo educativo colombiano, sino más bien a las exigencias planteadas por los ajustes al modelo de desarrollo imperante donde la educación ha cumplido un papel secundario y subordinado.

En este sentido —y aunque algunos autores han intentado demostrar lo contrario—, al no ser una propuesta surgida de las características, necesidades y demandas territoriales ni ser el resultado de un consenso político y social explícito, la descentralización aparece como una estrategia funcional a la modernización y relegitimación del Estado. Se la percibe como un proyecto concebido e impuesto desde arriba; por tanto, en gran medida ajeno a los intereses y expectativas de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general. Por ello, aún no lo han asumido como proyecto propio, como alternativa viable para superar la crisis por la

que atraviesa la educación y como estrategia posible para aumentar la participación ciudadana y la autonomía territorial.

Resulta importante destacar que hay una gran experiencia acumulada en la desconcentración de funciones y muy poca en la descentralización del servicio educativo. En este sentido se trata de un proceso reciente que requiere de monitoreo y evaluación permanentes para realizar los ajustes y modificaciones que el proceso requiere, sobre todo cuando aún esta pendiente la definición del nuevo ordenamiento territorial del país, base de todo el proceso descentralizador. Al respecto se abre un campo amplísimo para la realización de investigaciones empíricas que describan y expliquen la compleja, dinámica y contradictoria realidad de la descentralización, en las distintas regiones y municipios del país, recogiendo la riqueza y diversidad de problemas y expresiones que ha venido asumiendo durante los últimos años. Además, resulta de la mayor importancia tener como referente de comparación las experiencias de los avances y retrocesos que la descentralización educativa ha tenido en otros países latinoamericanos, para no repetir los mismos errores que han demostrado tener altos costos sociales.

Lo anterior cobra una mayor importancia ya que, al parecer no existen evidencias claras de que las experiencias de descentralización contribuyan a mejorar los índices de cobertura y de calidad de la educación o a garantizar una mayor equidad en el acceso y en la prestación del servicio, ni siquiera a un manejo más eficiente de los recursos educativos disponibles; tampoco a democratizar el sistema ni a incrementar la participación efectiva de la comunidad en el proceso. Al contrario, se estima que puede presentar riesgos asociados con una mayor dispersión de las ofertas educativas; con el debilitamiento de la unidad nacional y de la comunidad de propósitos que deben mantener las unidades operativas del sistema educativo; con el surgimiento y generalización de perspectivas culturales regionalistas o localistas que limiten una dimensión abierta y universal del conocimiento y del desarrollo social; y con una recentralización del poder que reproduzca en las unidades territoriales los vicios del centralismo que se quiere erradicar.

Por todas estas razones, la descentralización como alternativa es un reto tanto para el Estado como para la sociedad civil. Es una estrategia cuyos resultados dependerán de las condiciones de su implantación; del reconocimiento de la diversidad y complejidad cultural, social y territorial del país; de la capacidad de los actores sociales y políticos para generar los consensos necesarios para su realización; y del valor que se le asigne a la educación en el desarrollo de la sociedad. Pensamos que en ello radica el interés académico del tema y sobre todo su pertinencia política y social.

1.3.2 Municipalización de la educación. La compleja organización del sistema educativo y el crecimiento acelerado de la cobertura en todos los niveles, así como la diversificación y ampliación de la demanda, hacen evidente en el decenio de los ochenta la inadecuación de la estructura y de la gestión administrativa del sector educativo. En la primera mitad del decenio se produjo un estancamiento, reforzado por una coyuntura depresiva en la economía nacional y por una profunda crisis fiscal”. En la segunda mitad del decenio se inicia un proceso de reordenamiento institucional, articulado a las exigencias de la modernización estatal, cuya motivación explícita está orientada al mejoramiento de la eficiencia administrativa y económica, y a un cierto interés por incrementar la autonomía regional y local y la participación ciudadana .

Durante el período 1986-1990 predomina la tendencia hacia la municipalización de los servicios públicos, con un alcance restringido a la delegación y desconcentración de funciones. Se establecen los objetivos y se adoptan las normas legales para la descentralización administrativa del sector educativo; por ello, se le considera como la primera etapa del actual proceso descentralizador. Al respecto, se ha planteado que en Colombia la necesidad de descentralizar nace como un reconocimiento de la insuficiencia de los recursos centrales para atender los servicios que le competen. Los ingresos no alcanzan para cubrir las necesidades del sector y los costos de mantener la operación central son muy elevados. Aunque esta motivación no se suele hacer explícita, se puede considerar dentro del objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Estado.

En segundo lugar, la descentralización busca la equidad en la asignación del gasto público. Más que un resultado propio de la descentralización, ésta es la expresión de una voluntad política para utilizar la transferencia de recursos financieros como medio para mejorar la equidad en el gasto. A la vez, puede ser interpretada como un reconocimiento de que la distribución del gasto público en educación hecha desde el centro ha sido inequitativa por regiones y por grupos sociales.

En tercer lugar, se afirma que la descentralización propende por la democratización, en el sentido de abrir espacios de participación a la comunidad seccional y local, para mejorar el control social sobre las instituciones del Estado. Complementariamente, se hace énfasis en la necesidad de responder en los distintos aspectos educativos a la diversidad regional y cultural, aprovechando la capacidad e iniciativa de cada territorio.

El énfasis en la municipalización de la educación se deriva, en gran medida, de los análisis y recomendaciones emanados de los informes de la Misión Bird-Wiesner y de la comisión del Gasto Público, donde se trazan lineamientos para la reorganización estatal y la descentralización política, administrativa y fiscal de los distintos sectores sociales.

En cuanto a la situación financiera, el estudio de la Misión Bird-Wiesner se convirtió en el marco de referencia macroeconómico de la descentralización durante la administración Turbay, orientada hacia la reestructuración de las finanzas intergubernamentales y la racionalización y eficiencia del gasto público, en su relación con la reforma del régimen departamental y municipal. La Misión encontró que en el país existía una gran centralización en el recaudo de los impuestos y en el gasto estatal. La forma de asignación de transferencias, especialmente del situado fiscal y del impuesto a las ventas, ha hecho rígida la asignación presupuestal, ha disminuido el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios y los ha hecho cada vez más dependientes de la nación.

## 2. LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

El Constituyente de 1.991, reiteró la importancia que tiene la descentralización administrativa, por servicios en particular, en la organización de la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano. Es así como en los artículos. 44, 67 y 68 de la Carta precitada, se reiteran y actualizan principios conductores de la educación, considerándose a la misma como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que cumple con una función social.

Ahora bien, nuestro Estado se encuentra condicionado dentro de un marco global que atiende exigencias foráneas, que responden al aferramiento de nuestra clase dirigente a políticas extranjeras como consecuencia, entre otros, de intereses particulares y una enorme deuda tanto externa como interna. Tales factores conllevan a que la educación, como derecho fundamental y servicio público, sea objeto de un proceso continuo de descentralización; como función y servicio; y por supuesto en lo fiscal, abriendo las puertas a que la responsabilidad sobre la misma mediante la contratación, quede casi exclusivamente en manos particulares, todo ello en aras de satisfacer las condiciones que podrían convertir a esta en un bien de comercio que satisfaga las apetencias del capital trasnacional.

Sin embargo, no obstante lo anterior, en el caso particular de nuestro país, la educación aún conserva sus características como derecho fundamental y servicio público a cargo del Estado, las cuales no se pierden dentro del marco de la figura de la descentralización. Así, el proceso de la descentralización funcional o por servicios en la educación en el ámbito normativo, se ha venido gestando y desarrollando con continua y voluminosa producción legal y reglamentaria, siendo la más reciente la Ley 715 de 2001, sus Decretos reglamentarios, Decretos Leyes y demás actos que lo complementan, en los cuales se hace evidente que se está redefiniendo la responsabilidad del Estado en este tema, ya que éste se limitaría a proveer los recursos –sujetos de nuevos y mayores recortes- sin que se vislumbre un interés responsable, por quienes entren a administrar dichos recursos, siempre y cuando se “garantice” la prestación eficiente del servicio público de la educación.

Respecto del proceso de certificación educativa, entendida ésta como el proceso interinstitucional de colaboración armónica entre las entidades territoriales involucradas en la misma, con el fin de establecer si una de ellas cumple con los requisitos de idoneidad para administrar sus propios recursos y personal, condicionado a estándares establecidos de calidad y cobertura, tenemos que la

Ley 715 de Diciembre 21 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, establece los requisitos para que los municipios con población igual o superior a 100.000 habitantes y para todos aquellos que sin contar con este número poblacional, cumplan los requisitos para ser certificados en educación y por lo tanto accedan al manejo de los recursos, del personal y de la administración de las transferencias que con destinación específica al servicio de educación provengan del Sistema General de Participaciones.

Desde esta perspectiva, la descentralización educativa, y la certificación de los entes territoriales para su administración, se justifica como el método idóneo para mejorar el servicio público de educación en el territorio jurisdiccional correspondiente y por ende contribuir desde el ejercicio sano de la representación popular a concretar de una manera eficaz y real, la consagración de la educación como derecho fundamental de los todos los asociados.

Lo anterior teniendo en cuenta que la educación como fenómeno social de primera importancia para los asociados, en cuanto al desarrollo en todos los campos (Identidad nacional, economía, política, etc.) y en la formación permanente de una identidad conciente de lo nacional, siempre ha estado a prueba en un país que como el nuestro, dentro del devenir de su propio contexto histórico, ha sido testigo de múltiples factores que no han permitido y no permiten el debido progreso en el campo de la educación, tales como: La inestabilidad política y el ya acostumbrado conflicto interno, la precariedad de los recursos destinados a este rubro de primordial importancia, lo que se traduce hoy en día en que la calidad, cobertura e infraestructura de la educación a nivel general en Colombia como servicio público, se adolezcan de grandes deficiencias y problemas.

Los gobiernos de turno y sus responsables, por lo general no prestan la atención mínima debida y la política estatal al respecto y sobre la base de la subsanación de los actuales problemas por ella misma creados, propende por un sistema que estatuye la descentralización y que al mismo tiempo abre las puertas a la privatización (descentralización territorial y por “colaboración” de particulares, por medio de contratos entre otros) convirtiendo el derecho fundamental a la educación en una mercancía, en objeto de lucro, lo cual pondrá en serio riesgo la función social que le es inherente por mandato constitucional, así como la gran importancia que para nuestro desarrollo en todos los ámbitos y formación de conciencia y amor nacional tiene la misma.

En este orden de ideas, aquellos municipios que accedan a ser sujetos de la descentralización de la educación, no sólo deberán contar con una serie de requisitos de orden técnico y legal, sino que también sus burgomaestres y cabildos respectivos habrán de asumir con un profundo y positivo criterio de responsabilidad social frente a sus administrados, las riendas de la educación en los respectivos municipios, lo que necesariamente conducirá al aumento efectivo de los índices de cobertura y calidad, en el entendido de que deben desterrarse las prácticas clientelistas y todas aquellas que conlleven intrínsecamente por acción u omisión al despilfarro de los recursos destinados a la educación.

## 2.1 DESCENTRALIZACIÓN Y APERTURA EDUCATIVA

2.1.1 La Constitución Política. La última década del siglo pasado se inició en el marco de dos determinaciones fundamentales que reorientarían tanto el desarrollo de la educación en el país como el proceso de descentralización en el sector educativo. Se trata de la Constitución Política de 1991 y el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria. A esto se agrega el desarrollo ulterior de las leyes 30 de 1992, 60 de 1993 y 115 de 1994 y los decretos reglamentarios correspondientes.

El nuevo marco constitucional reorientó el sentido de la educación. Le volvió su carácter público preceptuando que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (artículo 67). Por tanto, toda la educación, tanto la que presta el Estado como la que prestan los particulares queda en la esfera de lo público, esto es, sujeta al Interés general.

Al mismo tiempo que la consagra como un derecho, y determina su obligatoriedad y gratuidad en todas las instituciones educativas estatales, estipula que de ella son responsables el Estado, la sociedad y la familia. En lo que respecta al Estado, le corresponde regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia; y ejercer la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, con participación de las entidades territoriales (artículo 67).

Sobre este último punto, se planteó que la participación de los diferentes niveles administrativos del Estado en la prestación de los servicios educativos estatales, permite “integrar esfuerzos, coordinar acciones y racionalizar el gasto”. Además, que la exclusión de alguno o algunos de ellos, puede conducir al centralismo, en el caso de la nacionalización, o a la dispersión, en el caso de la municipalización. Al

ser una realización compartida, le corresponde a la Ley general de educación garantizar el servicio, definiendo con precisión las responsabilidades y competencias de cada nivel gubernamental en cada una de las funciones asignadas. Por tanto, pretender la nacionalización, departamentalización o municipalización completa de los servicios educativos, significa volver sobre alternativas que ya la experiencia probó como ineficaces.

La Constitución Política de Colombia consagra la educación como un derecho de la persona y un servicio público que cumple una función social. Como derecho constituye un deber del Estado asegurar su debido cumplimiento, sin detrimento de la responsabilidad que también le señala a la sociedad y a la familia. Estos principios son desarrollados por la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994 donde se hace énfasis en la descentralización de competencias y recursos y se establecen criterios para la organización y prestación del servicio, a efectos del cumplimiento adecuado de tales postulados.

En este marco, la reorganización del sector educativo está fundamentada en criterios de cobertura, equidad, eficiencia y calidad, los cuales se constituyen en pilares básicos de la actual política educativa

Por otra parte, al tiempo que ordena la descentralización, la Constitución señala a la Nación como responsable de garantizar los servicios básicos mínimos y evaluar su prestación (artículos 49, 67, 288, 343, 356 y 357). Es decir, que el Gobierno Central, Además de garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, cátedra e investigación (artículo 27), como ámbitos separados del derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos (artículo. 68) —tal como ocurría en la Constitución de 1886—, se delimita la intervención estatal al señalamiento de las condiciones para la creación y gestión de los mismos.

Por otra parte, la regulación de la educación y la reglamentación de la inspección y vigilancia paso del Presidente de la República al Congreso Nacional, lo cual permite contrarrestar el excesivo intervencionismo gubernamental que ha caracterizado a la educación colombiana. Como complemento, la participación de la comunidad educativa (maestros, directivos, estudiantes y padres de familia) en la dirección de los establecimientos educativos, está llamada a abrir un importante espacio para la democratización de la vida escolar.

La Constitución definía también el carácter del situado fiscal, esto es “el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, al distrito capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la

atención directa o a través de los municipios, de la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, en los niveles que la ley señale” (artículo 356). Además se precisan los criterios para la distribución de tales recursos: población con necesidades básicas insatisfechas, población total, eficiencia administrativa y fiscal, progreso demostrado y calidad de vida (artículo 357). Anteriormente el situado fiscal era administrado directamente por la Nación y su distribución se hacía con la población como único criterio.

En síntesis, podemos plantear que la Constitución de 1991 creó las bases para consolidar el proceso de descentralización, estableciendo un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles y aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. A la vez, permitió avanzar en la ampliación de los espacios democráticos de participación y en el fortalecimiento de ciertos grados de autonomía para la gestión territorial. Su desarrollo global se ha ido completando con la definición de las normas reglamentarias. La formulación de orientaciones y la creación de mecanismos propios para tales fines.

El paso más importante, desde el punto de vista del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, lo constituye la sanción de la Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos en materia social, para la prestación de los servicios de educación y salud, por parte de las entidades territoriales y la Nación, en desarrollo de la Constitución Política.

La asignación de competencias administrativas y para el manejo de los recursos (situado fiscal), entra a determinar la nueva estructura del sector educativo en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, los cuales deberán modificar su organización para adecuarla a las previsiones de esta ley. Según esto: Corresponde a los Municipios —en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social— administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación asegurando su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

Corresponde a los Departamentos y Distritos —a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes— dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales; participar en la financiación y cofinanciación de los

servicios educativos y en las inversiones de infraestructura y dotación; asumir las funciones de administración, programación y distribución del situado fiscal; promover y evaluar – la oferta de capacitación y actualización de los docentes y facilitarles su acceso, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos; regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios y, ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los mismos; incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las Oficinas de Escalafón, los Fondos Educativos Regionales, los Centros Experimentales Piloto y los Centros Auxiliares de Servicios Docentes; y asumir las competencias relacionadas con el currículo y los materiales educativos.

Corresponde a la Nación, formular las políticas y objetivos de desarrollo; establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales; administrar los fondos especiales de cofinanciación; organizar y desarrollar programas de crédito; dictar normas científico-administrativas para la organización y prestación de los servicios educativos estatales; asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios; distribuir el situado fiscal; ejercer las labores de inspección y vigilancia diseñando criterios para su desarrollo y ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas.

En cuanto a la administración de personal, se hará respetando el régimen prestacional vigente (ley 91 de 1989), y el régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales —que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal—, se regirá por el decreto-ley 2277 de 1979 (Estatuto docente).

Los requisitos establecidos por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993 para la administración autónoma del situado fiscal por los departamentos y distritos incluyen:

- La organización y puesta en marcha de un sistema básico de información y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico de los programas de educación y salud;
- La adopción de la metodología para elaborar anualmente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud.
- La aprobación por parte de la Asamblea Departamental o del Concejo Distrital de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.

- La adopción de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad, así como de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, la calidad y la eficiencia de los servicios.
- La realización de los ajustes institucionales correspondientes.

En cuanto a los municipios, se determina que las competencias y funciones que hayan sido asumidas por estos en virtud de la Ley 29 de 1989 se ajustarán en todo a lo dispuesto en la presente ley y a las demás disposiciones legales sobre la materia. A la vez, se establecen estímulos a los municipios “que organicen sistemas de planeación. De información y de pedagogía; que demuestren eficiencia y eficacia institucional; que demuestren que están realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación; que comprueben que cumplen los planes de incorporación de los maestros por contrato que llenen los requisitos de la carrera docente”.

De esta manera se estableció que las entidades territoriales que cumplan con los requisitos de descentralización de la Ley 60 de 1993, “tendrán prioridad en la asignación de los recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social, FIS, y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación”

También se determinó que el proceso de descentralización y de ajuste institucional será monitoreado continuamente por el Departamento Nacional de Planeación, para “garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las responsabilidades y funciones de que trata la presente ley”. Estas instituciones podrán intervenir la administración y ejecución de los departamentos, distritos y municipios si se encuentra que no cumplen sus planes y objetivos, o cuando haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas, o hayan dado a las transferencias una destinación diferente de la prevista en el plan de desarrollo.

En tales casos el Ministerio respectivo determinará transitoriamente diferentes grados de co-administración de las autoridades nacionales en las unidades seccionales, y de estas en las unidades locales. Complementariamente, y después de un largo y complejo proceso de negociaciones entre los representantes del magisterio y el Ministerio de Educación Nacional, se expidió la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación. En ésta, además de precisar los fines y objetivos del sistema educativo y de plantear las líneas generales para dotar al sector con una nueva estructura orgánica, se señalan las normas

generales para regular el servicio público de la educación, definiendo y desarrollando la organización y la prestación del servicio educativo en sus distintas formas, niveles, grados y modalidades.

La ley establece que corresponde al Estado, a la Sociedad y a la Familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y que es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. A la vez, se define el carácter de la Comunidad Educativa y su participación en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la dirección del respectivo establecimiento educativo.

La nueva organización del sector incluye el establecimiento de un Sistema Nacional de Acreditación de la calidad de la educación y de un Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal. Además, se definen las competencias y funciones de la Nación y de las entidades territoriales para ejercer la dirección y administración de los servicios educativos estatales en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales. Se establece que las acciones a realizar deberán contemplarse en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que el Ministerio de Educación, en coordinación con las entidades territoriales, deberá preparar por lo menos cada diez años.

2.1.2 Avances de la Descentralización Educativa en Colombia. La Ley define claramente que las entidades territoriales pueden tener la opción de administrar autónomamente la prestación del servicio educativo, para lo cual deben cumplir con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera. A continuación se describe el proceso que ha dado lugar para la certificación de las entidades territoriales en el marco de lo establecido en la Ley 715 de 2001.

Cuando la Ley se promulgó, ésta amparó a las entidades territoriales que venían certificadas en términos de la Ley 60 de 1993 y un año después todos los municipios mayores de 100 mil habitantes, una vez organizados, asumen las competencias propias para administrar la prestación del servicio. Es decir desde el año 2002, todos los municipios mayores de 100.000 habitantes quedaron certificados por Ley.

Actualmente son 78 entidades territoriales las que administran directamente la prestación del servicio educativo y sus recursos, de los cuales 32 son departamentos, 4 distritos, y 42 municipios. Con la ley 60 de 1993 estaban certificados los departamentos y distritos y dos municipios Pasto y Armenia; los restantes 40 municipios fueron certificados mediante la Ley 715.

En ese contexto lo que a la Nación le corresponde es la orientación general sobre el sector a partir de la formulación de las políticas y objetivos de desarrollo sectorial y el establecimiento de normas para la organización y la prestación del servicio. A las entidades territoriales les compete la dirección y administración autónoma de la prestación del servicio pero teniendo en cuenta la articulación con la política sectorial.

Así, la asignación de competencias evitando duplicidades entre los diferentes niveles de gobierno es presentada como uno de los principales logros obtenidos de la Ley 715.

Una de las dificultades del proceso anterior era que algunas competencias no eran excluyentes, entonces no era claro tampoco quien debería rendir cuentas y quien era el responsable en algunos aspectos.

La utilización de los recursos y los logros en cobertura es responsabilidad de los departamentos y municipios certificados, el tema de la calidad recae más en los municipios, y a la Nación le corresponde un nivel rector y regulador del proceso.

2.1.3 Las Competencias definidas en la Ley. Las competencias que por disposición del legislador recaen sobre la Nación, son la formulación de políticas, regulación de la prestación del servicio, definición de criterios que orienten distribución de recursos, seguimiento y evaluación a la prestación del servicio y brindar asistencia técnica para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

Los departamentos y municipios certificados tienen la responsabilidad de administrar la prestación del servicio educativo: dirigir, planificar, y administrar los recursos físicos, humanos y financieros, prestar el servicio educativo y responder por los resultados en cobertura y calidad. Los municipios no certificados: administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a calidad, traslados de personal en su jurisdicción, suministrar información y cofinanciar infraestructura, calidad y dotación. Los municipios tienen un papel importante como administradores de recursos y en el logro de los objetivos de calidad.

De los establecimientos educativos: sus competencias están más relacionadas con lo pedagógico: definir el Proyecto Educativo Institucional (PEI), realizar la planeación institucional, administrar el tiempo de los docentes, definir su

asignación académica, administran recursos del Fondo de Servicios Educativos y suministrar información a la comunidad en general y a los otros niveles, municipio, departamento y a través de ellos a la Nación.

2.1.4 Implementación de la Ley. Por una parte, se ha dado un impulso muy grande al transformar la gestión en el sector educativo para que el país tenga el mayor número de estudiantes recibiendo una educación de calidad. Esta es quizá una de las reformas más importantes de este esquema de descentralización, cambió en la gestión del sector educativo, en el modo de administrarlo y en la forma como cada nivel territorial ha ido asumiendo sus responsabilidades y ha ido participando de mayor manera en la administración del sector; lo que anteriormente estaba muy centrado en la Nación, era un esquema muy cerrado. Uno de los logros importantes ha sido también, el que todos los niveles territoriales de acuerdo con sus competencias tengan en este momento la posibilidad de participar en la administración del sector, siendo este un impacto importante.

El esquema puede mejorar la prestación del servicio. Lo que se vislumbra a partir de la experiencia es que todo depende más que del marco normativo, de la capacidad de gestión de los gobiernos territoriales. Si las entidades territoriales son fuertes y tienen unos buenos esquemas de gestión, es posible obtener unos resultados importantes. La existencia de las leyes, las normas y las condiciones dadas, si las entidades territoriales no tienen una buena capacidad de gestión, se van a tener resultados menores y más limitados. La Nación está apoyando las entidades territoriales dándoles orientación, asignando recursos pero si no hay una buena gestión por parte de éstas no va a pasar nada.

### 3. RESULTADOS Y EXPERIENCIAS TRAS LA CERTIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA EL MANEJO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

En el mes de noviembre de 2005, se realizó en la ciudad de Bogotá D.C., el primer foro sobre el tema en estudio, y que se denominó: “DESCENTRALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN EDUCACIÓN, EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS, EL CASO COLOMBIANO”, cuyo propósito era “conocer los logros en el proceso de descentralización educativa en Colombia, sus reto y desafíos”. Las memorias de dicho certamen permiten inferir que en el mismo se dio cabida tanto a defensores como a detractores de la certificación, al igual que a alcaldes y/o secretarios de educación de municipios certificados.

Los argumentos que tanto unos como otros presentaron, coinciden en gran medida con lo planteado en los anteriores acápite. Por ser de especial interés para el trabajo que se presenta, se ha considerado de vital importancia dedicar un capítulo a un breve análisis de algunas de las ponencias, toda vez que se trata de puntos de vista de quienes, en su condición de funcionarios o exfuncionarios del área de la educación pública municipal implementaron o condujeron a sus entes locales hacia la certificación.

Sea lo primero señalar que, fueron cinco las ponencias que en tal sentido se presentaron: la del Ministerio de Educación, a cargo de Gloria Mercedes Álvarez, y cuatro ponencias de representantes de diferentes entes de administración territorial: Distrito, departamento, un municipio certificado y otro no certificado.

#### 3.1 AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA

Bajo dicho título, la Directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional, señaló que el punto de partida del proceso iniciado fue la reorganización al interior del Ministerio de tal manera que en el momento cuenta con dos Viceministerios, uno de educación preescolar, básica, media, otro de educación superior, al interior de los cuales existen direcciones de calidad, cobertura y eficiencia, cada uno de ellos con oficinas y organismos asesores. Dicha estructura no sólo adecuó el Ministerio a las nuevas disposiciones normativas sino que también le permitió un desempeño más eficiente por parte del gobierno nacional.

Con relación al nivel territorial destacó también el proceso de modernización de las secretarías de educación tanto del orden departamental como municipal en aquellas administraciones locales que fueron certificadas. Señaló que si bien desde el año 2003 las secretarías departamentales debían entregar a los municipios certificados toda la administración dentro de su territorio, hasta la fecha del foro, aun se encontraba pendiente la entrega a los municipios de archivos básicos y bienes muebles e inmuebles, situación que había dado lugar a muchos conflictos.

Destacó también el avance “en el uso eficiente de los recursos ya que, por ejemplo, las entidades territoriales deben asignar los docentes de acuerdo con la distribución de la matrícula, la mayoría de los recursos que desde la nación se transfieren (diferentes a los SGP – Sistema General de Participaciones) se hacen mediante proyectos, de tal manera que las entidades presentan sus proyectos a la Nación y esta asigna de acuerdo a las actividades de cada entidad territorial”.

En cuanto a los desafíos que el proceso de certificación ha traído, señaló que los más importantes son:

- Poder focalizar mejor los programas de asistencia técnica de las entidades territoriales.
- Consolidar un sistema integrado de formación que vaya desde el establecimiento educativo y pase por los niveles territoriales hasta poder tener un agregado nacional que facilite la definición de las políticas, la designación equitativa y eficiente de los recursos y el oportuno seguimiento y evaluación de los resultados. .
- Lograr mayor estabilidad en los equipos de trabajo de las entidades territoriales. Esto por cuanto el Ministerio de Educación Nacional estableció que el promedio de duración de un Secretario de Educación era de 14 meses, situación que sin duda impide la continuidad en las políticas educativas.

Respecto a la certificación de municipios con menos de 100.000 habitantes señaló que este proceso ya no se adelanta ante la Nación sino ante la Asamblea Departamental. Pero alertó sobre la responsabilidad con que se debe tramitar tanto la solicitud de certificación como el estudio para reconocerla. Y ello es así por cuanto la certificación no sólo es el reconocimiento de la capacidad de la administración local, también conlleva la imposición de unas responsabilidades y obligaciones para la administración municipal.

### 3.2 EXPERIENCIA DEL DISTRITO CAPITAL EN EL MARCO DE LA LEY 715 DE 2001

Esta ponencia fue presentada por la Directora Financiera de la Secretaría de Educación Distrital quien indicó que el monto de los recursos transferidos al distrito capital, tras la certificación, aumentaron de manera muy significativa con relación a la que se recibía en vigencia de la ley 63 de 1.993. Sin embargo, la ponencia sustentó, con datos y cifras concretas que tras la aprobación de la ley 715 de 2001 el porcentaje de asignaciones que reciben las administraciones territoriales es inferior a la que se recibía cuando la ley 60 de 1993, lo que necesariamente incidirá en la desmejora de la calidad de la educación. De la misma manera destacó que con la certificación se aboga por la ampliación de la cobertura educativa pero se descuidó lo relativo a la calidad de la misma.

### 3.3 ANTECEDENTES E IMPLICACIONES DE LA CERTIFICACIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA

El secretario de Educación del Valle del Cauca, tras un breve recuento del proceso que condujo a la certificación de los entes territoriales respecto a la educación destacó que tras la aprobación del acto legislativo No. 01 de 2001, “se congelan los recursos desde el año 2001. porque el crecimiento está por debajo de lo que crecen hoy los ingresos corrientes de la Nación, lo que para el caso del departamento del Valle del Cauca hace que los recursos sean hoy insuficientes para atender una educación con claridad, pertinente y para lograr la permanencia de nuestros niños y nuestras niñas en las instituciones educativas.”

Indicó que el citado departamento ha resultado afectado por la Certificación otorgada a seis de sus municipios, toda vez que ello generó una considerable disminución en los recursos recibidos a la vez que, al igual que los demás departamentos, se vio en la obligación de cubrir mayores responsabilidades en el área de la educación. Criticó que el legislador haya establecido la condición de tener más de 100.000 habitantes como el único requisito para ser municipio certificado. Esto por cuanto el cumplimiento de tal condición no implica, por sí sola, que determinado ente territorial cuente con la capacidad de manejo y administración que se requieren para sacar adelante un área tan delicada e importante.

En tal sentido agregó: “los entes territoriales hoy tienen mayores responsabilidades y menores recursos. Los municipios certificados deben tener una planta de personal que administre, planifique, evalúe y defina hacia dónde se

quiere ir. Esto implica la existencia de un sistema que esos municipios no tenían, ese personal requerido debe ser pago con recursos propios, no con los recursos del SGP. Ahí hay una gran dificultad porque los municipios están quebrados.”

Respecto a la situación de los municipios con más de 100.000 habitantes indicó: “El departamento del Valle del Cauca no ha entregado las oficinas de escalafón, la de prestaciones sociales de los docentes, la infraestructura, no hay un equipo de planeación, no se ha evaluado la certificación de estos municipios y ya tenemos que certificar a los municipios menores de 100.000 habitantes.”

Por último, en cuanto a los municipios con menos de 100.000 habitantes, indicó que para estos será imposible cubrir las responsabilidades que se les otorgarán toda vez que el departamento podrá entregarles menores recursos de los que les gira la nación y en contra peso deberán cubrir mayores responsabilidades de las que por ahora asume el departamento.

#### 3.4 EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE ARMENIA

El Secretario de Educación del Quindío indicó que es importante lograr la institucionalidad educativa, por cuanto: “los municipios que se han de certificar no podrán considerarse certificados ni descentralizados sino entienden que donde radica la esencia de esa descentralización es en el empoderamiento, la capacidad y la nueva mirada que se tenga sobre las entidades educativas”.

En cuanto a la situación particular del municipio de Armenia recordó que dicha localidad no se certificó con la ley 715 de 2001. sino con la ley 60 de 1993, por lo mismo, no sólo cuenta con mayor grado de experiencia sino que pudo establecer unos niveles más óptimos de calidad y cobertura, toda vez que la ley 60 de 1993 permitía obtener un mayor índice de recursos girados por la Nación. Concluyó que sólo será posible avanzar en el proceso de descentralización en la medida que se cuente con un programa permanente de acompañamiento por parte del Ministerio de Educación Nacional “que esté atento a las necesidades reales de los municipios, que entienda porque los municipios hablan de las dificultades que tienen con las plantas de personal docente y administrativo, con la calidad, porque eso es lo que permite avanzar hacia la descentralización”.

### 3.5 CERTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE SABANETA

El Secretario del Municipio de Sabaneta destacó que se trata de un municipio sui generis en nuestro país, Su extensión es de 15 kilómetros cuadrados y 42.000 habitantes, pero cuenta con recursos suficientes para lograr mayor calidad en la educación toda vez que la cobertura está garantizada al punto que no sólo atiende la población estudiantil de su territorio sino a un importante número de jóvenes de los municipios cercanos.

Agregó que dado el óptimo manejo de los abundantes recursos generados a nivel local, su administración municipal está certificada en normas de calidad, normas ICONTEC y normas ISO en todos sus procesos, como se ve, se trata de una situación muy diferente a la que presenta la mayoría, sino la totalidad de los municipios del país. Por tal razón, si bien la población no llega ni a la mitad del tope mínimo exigido por la ley, la experiencia, recursos propios y madurez de su administración local le permiten concluir que no sólo podrá salir avante al contar con la certificación educativa, sino que obtendrá también mejores resultados de los que presenta al estar sometido a la administración departamental.

#### 4. CERTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE IPIALES.

Como ya se dijo, el proceso de certificación educativa es un proceso interinstitucional de colaboración armónica entre las entidades territoriales involucradas en la misma, cuyo propósito es reconocer a los municipios su capacidad para administrar sus propios recursos y personal así como de la administración de las transferencias que con destinación específica al servicio de educación provengan del Sistema General de Participaciones, en los términos previstos en la Ley 715 de Diciembre 21 de 2001.

Así entonces, y toda vez que el municipio de Ipiales ha superado los cien mil habitantes<sup>6</sup>, ha cumplido el principal requisito para acceder a la descentralización de la educación, lo que de por sí implica para su administración la satisfacción de requisitos tanto técnicos como legales, toda vez que habrá de asumir la administración de la prestación del servicio educativo, lo que implica dirigir, planificar, y administrar los recursos físicos, humanos y financieros, prestar el servicio educativo y responder por los resultados en cobertura y calidad.

En ese orden de ideas, la administración municipal de Ipiales debería haber iniciado ya el proceso ante la Asamblea del Departamento de Nariño para obtener la Certificación en materia educativa, sin embargo, no ha afrontado tal obligación legal. Sin embargo, según lo indicado por funcionarios de dicha administración local, tal situación no obedece a desconocimiento ni negligencia. Por el contrario, si bien se ha planteado tal posibilidad no se ha dado inicio al proceso por cuanto no se cuenta con una conclusión unánime, esto debido a que no está claro si la certificación de lugar a más beneficios que desventajas o viceversa.

Según lo indicado tanto por el Secretario de Educación como por el de Hacienda, se tiene claro que los requisitos y el trámite son los señalados en la Ley 715 de 2001, al que debe acudir de manera obligatoria, por haber superado el tope de cien mil habitantes. Por lo que, según lo previsto en el artículo 6 de la citada norma, corresponde al departamento:

*“1. Prestarle asistencia técnica educativa, financiera y administrativa al municipio, cuando a ello haya lugar.*

---

<sup>6</sup> Según el censo de 2005, la población de Ipiales es de 109,865 habitantes.

*2. Apoyarle técnica y administrativamente para que se le certifique en los términos previstos en la presente ley.*

*3. Certificarle en el evento de que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.”*

Conocen también que, de lograr la certificación el municipio deberá administrar el personal docente y administrativo que el departamento mediante Convenio les delegue por haberles conferido la certificación correspondiente.

Pero, tal y como ya se señaló, es precisamente el conocimiento que se tiene, así como el atento estudio de la situación presentada tanto en el municipio de Pasto como en el de Tumaco, que resulta similar a otros muchos municipios del departamento, lo que ha llevado a la administración de Ipiales a asumir con mucha cautela el tema de la certificación. Se debe ser conciente que la certificación, si bien otorga autonomía en el manejo de la educación pública implica también asumir responsabilidades cuyo elevado costo no es posible cubrir con la asignación de recursos que en virtud de la certificación reconoce el estado. En ese orden de ideas y toda vez que se trata de un municipio con un elevado índice de población rural le resultaría muy difícil atender los parámetros de cobertura y calidad que en la actualidad debería soportar mucho menos podría entonces, propiciar la mejora en los citados aspectos.

La certificación del municipio de Ipiales en materia educativa, constituye una de las tantas formas de descentralización; mediante esta figura se presume que esta entidad territorial se encuentra preparada para asumir las competencias y responsabilidades que implica la administración del sector educativo. Una vez el municipio de Ipiales ha alcanzado el mínimo de habitantes, entre muchas de las responsabilidades que este proceso acarrea, deberá desarrollar las siguientes:

- 1) Metodología para la elaboración del plan sectorial
- 2) Plan sectorial
- 3) Sistema básico de información,
- 4) Estructura de la secretaría de educación departamental,
- 5) Estructura y organización de plantas de personal
- 6) Ordenanza para la distribución del los recursos provenientes del sistema general de participaciones.

No se trata de realizar una implementación basada en los actuales y escasos recursos físicos con los que cuenta Ipiales, esto es una secretaria que cuenta no cuenta con las dependencias necesarias, con el personal inadecuado e

insuficiente, pues de acuerdo a los nuevos parámetros señalados en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, deberá procurarse por la profesionalización del personal que preste sus servicios a la administración, entre otros.

El complejo proceso de certificación, implica que en este momento la administración municipal evalúe y tome en cuenta no solo la necesidad, sino además la importancia de iniciar la coordinación de acciones técnicas y administrativas con aquellas de carácter político, pues antes que todo, cualquier proceso de descentralización y entrega de responsabilidades y competencias requiere del conocimiento de la problemática regional.

De igual manera, el proceso de descentralización implicará asumir un reto que, dadas las actuales condiciones constitucionales y legales en materia de transferencia de recursos, constituye para los entes territoriales el verdadero reto, esto la adecuada distribución y utilización de los escasos recursos destinados para la prestación del servicio de la educación.

Ipiales, ha dependido en los últimos años de la capacidad que posee el departamento para soportar durante ciertos periodos de una cantidad excesiva de docentes y directivos docentes que en últimas lo llevó a la realización de un ajuste de planta con el consecuente recorte de personal; en este punto Ipiales, deberá implementar políticas destinadas al fortalecimiento institucional en cuanto a la gestión de recursos para una adecuada prestación del servicio educativo básico. Esto, consecuencia directa de la responsabilidad política, social y administrativa que asumirá con la descentralización.

De igual manera, a pesar que los lineamientos generales sobre la educación, el ente territorial certificado deberá plantear de manera concreta, tal como se señaló anteriormente, acorde a las necesidades propias del municipio, un Plan Educativo Municipal, tendiente al mejoramiento de la calidad educativa

Por lo tanto, el que el Municipio de Ipiales deba, por orden de la Ley, asumir de manera directa la prestación efectiva y continua del servicio educativo requiere de una gran inversión de recursos, que conllevará a una adecuación de carácter técnico y administrativo, que deberá iniciarse lo más pronto posible; este proceso, implicará la realización de un estudio que permita plantear un diagnóstico, y sobre todo que lleve a la ejecución de una verdadera política de planeación, que conformará, junto con el acta de entrega del departamento el verdadero punto de partida de la administración descentralizada por parte de este municipio.

Por último, tal como lo señala la Ley 715 de 2001, constituirá una obligación del Departamento de Nariño en cabeza de la Secretaría de Educación, prestar la asesoría y acompañamiento adecuada que le permita a Ipiales crear y fortalecer la capacidad su capacidad de gestión.

Este acompañamiento y asesoría, no debe limitarse únicamente a la entrega del personal y de los dineros que le corresponderían, se trata de una serie de compromisos que le permitan al final del mismo ejecutar de manera eficiente las políticas y programas creados para este fin. De esto tenemos que al Departamento de Nariño, le corresponderá suministrar los mecanismos e instrumentos necesarios para nuestro Municipio posea una educación de calidad, con una amplia cobertura, y con una política que le permita ejecutar con eficiencia los recursos girados por la Nación.

En este momento, se desconoce que la administración Municipal, adelante un verdadero estudio que conlleve a determinar las actuales deficiencias y fortalezas que posee el Municipio de Ipiales para asumir este gran reto y sobre todo que le permita identificar y planear las acciones a ejecutar en el futuro inmediato, cuando el Departamento deje de asumir esta labor, no obstante, al haber superado los cien mil habitantes, es obligatorio tanto para su administración municipal como para el departamento, dar inicio al proceso de certificación.

## CONCLUSIONES

La Certificación de los municipios prevista por el legislador obedece a imposiciones monetarias internacionales más que a la búsqueda coherente de mejoras de la educación pública en nuestro país.

Las experiencias vividas por los departamentos y municipios tras la certificación educativa, lejos de ser alagadores son preocupantes, si bien se ha logrado en algunos casos mayor cobertura son muy limitadas las administraciones que pueden mostrar similares resultados en lo relativo a la calidad.

Situaciones concretas como las de Bogotá D.C., Valle del Cauca y Armenia son una clara muestra de que el proceso de certificación no ha generado los resultados positivos anunciados por el gobierno nacional como justificante para la implementación de dicho proceso.

El proceso de certificación previsto en la ley 715 de 2001 ha generado como consecuencia directa que todos los departamentos así como los municipios certificados, deban asumir la responsabilidad de las políticas educativas al interior de su territorio contando con menores recursos de los que destinaba la nación para los mismos efectos.

La experiencia vivida en otros municipios, así como las particulares condiciones del municipio de Ipiales señalan que obtener la certificación para el manejo de la educación pública no es una ventaja sino una desventaja que podría conducir, como lo ha hecho en muchos otros municipios al lamentable desmejoramiento de la cobertura y/o de la calidad de la educación.

## BIBLIOGRAFÍA

Documento de CEPAL/ UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, Chile, 1992.

CASSASUS, Juan. La crisis como desafío a la educación, en Para la crisis actual ¿Qué gestión? Mesa Redonda, Promediac III, 1989, UNESCO / REDUC, Santiago, Chile, 1990.

CASSASUS, Juan. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas, en Boletín del Proyecto Principal de Educación, No. 22, UNESCO / OREALC, Santiago, Chile, 1990.

GÓMEZ-BUENDÍA, Hernando. Organización y conflicto: la educación primaria oficial en Colombia, CIID, Bogotá, 2002.

HEVIA, Ricardo. Crisis en la relación centralismo-descentralización educacional en América Latina, PIIE, Santiago, Chile, junio 1988.

HELG, Mine. La educación en Colombia 1918-1957, CEREC, Bogotá, 1999.

MUR MONTERO, Roberto. Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas”, en Revista Iberoamericana de Educación, Madrid, septiembre-diciembre de 2005.

SÁENZ OBREGÓN, Juan. Análisis crítico de los resultados de la política de Revolución Educativa en sus primeros dos años, *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, no. 307, marzo-abril 2005.

VALLEJO, César. Descentralización de la educación en Colombia: antecedentes históricos”, en Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, No. 1, Santafé de Bogotá.