

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Los sistemas municipales de educación en Colombia. Críticas y propuestas para su desarrollo.

Daniel Lozano Florez.

Cita:

Daniel Lozano Florez (2009). *Los sistemas municipales de educación en Colombia. Críticas y propuestas para su desarrollo. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/478>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Los sistemas municipales de educación en Colombia

Críticas y propuestas para su desarrollo

Daniel Lozano Florez¹

1. Política de descentralización administrativa y fiscal en Colombia

En América Latina en los años 90 la necesidad de formar capital humano, incrementar la competitividad territorial y desarrollar procesos de inclusión social, fueron considerados campos prioritarios para la producción de resultados por parte de la educación (CEPAL-UNESCO, 1992). Asimismo, fueron reconocidos los logros en la expansión de los sistemas educativos y la persistencia de problemas de cobertura, calidad, equidad y eficiencia, los cuales se evidenciaban en la alta repitencia, los bajos niveles de escolaridad entre la población económicamente activa y las diferencias sociales en el acceso a la educación de calidad. Como causas de estos problemas se identificaron la pobreza, la escasez de recursos para financiar la educación y la centralización de los sistemas educativos. Añádase a esto que entre las críticas a los sistemas educativos nacionales se planteó su burocratismo, inflexibilidad, el desconocimiento de la realidad de las regiones y

¹. Colombiano. Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Educación, Universidad Pedagógica Nacional. Docente Investigador de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias de la Educación, programa de Maestría en Docencia. Integrante del grupo de investigación *Intersubjetividad en Educación Superior*, en el cual dirige la línea de Políticas Educativas, Gestión y Desarrollo. dlflorez@unisalle.edu.co

municipios, la falta de vinculación de los gobiernos territoriales y los usuarios de la educación a la construcción de la oferta educativa y prestación del servicio, así como la ausencia de accountability. Precisamente, la reforma del Estado a través de la descentralización fue adoptada como principal estrategia para intervenir los anteriores problemas y sus causas, y lograr resultados en los campos señalados (Gentili, 1997).

En Colombia, la Constitución Política (CP) de 1991 introdujo la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales y la participación de la población como principios de la organización y administración del Estado. En los años posteriores a la promulgación de la CP fueron expedidas normas que reglamentaron la ejecución de la política social a cargo del Estado y la prestación de servicios públicos, entre los cuales se incluyó la educación preescolar, básica y media. La política pública de descentralización opera mediante la transferencia de autoridad y responsabilidades desde el nivel central del Estado hacia los niveles subnacionales de éste, en especial al municipio y a las instituciones prestadoras de servicios. De esta forma, la descentralización convirtió el municipio en lugar estratégico para la promoción del desarrollo económico, el mejoramiento de condiciones de vida de la población y la democratización de la sociedad.

En el nuevo paradigma de gestión de la educación se destaca el rol protagónico del gobierno municipal, la participación de la comunidad y la rendición de cuentas. Estas características de la política de descentralización, según Restrepo, están presentes en Latinoamérica, donde se presentan rasgos y fines comunes como los siguientes:

“1) La modernización de los criterios de la intervención del Estado en la economía; 2) La descentralización funcional hacia las localidades de los servicios públicos, de la infraestructura local y de las políticas ligadas a la reproducción del trabajo; 3) El reforzamiento de la democracia representativa a nivel municipal; 4) La generación de espacios de participación ciudadana (pobladores, usuarios, gremios) en la gestión de las instituciones y empresas locales” (Restrepo, s.f., p. 20).

En consecuencia, el municipio se convirtió en el escenario donde se dirimen conflictos sociales, se reproduce el capital y se generan condiciones para la reproducción de la población. Precisamente, la descentralización contribuye a esto mediante la generación de condiciones para una mejor prestación

de servicios públicos y el ejercicio de la democracia. Al respecto, el DNP señala que el “(...) nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad” (DNP, 2002, p. 5).

Por otra parte, la descentralización educativa, como en los demás países de América Latina, viabiliza el desarrollo de sistemas² municipales de educación, los cuales poseen un componente institucional integrado por el municipio³ y las instituciones educativas⁴ municipales. Su desarrollo permite al municipio la administración autónoma de la educación, la estructuración de una oferta educativa territorial y la prestación del servicio educativo, mediante la puesta en marcha del proceso educativo⁵ por parte de cada institución educativa. Así pues, la descentralización y las políticas educativas tienen el reto de contribuir a que los escenarios local y regional sean nichos modernos, competitivos, democráticos, participativos y sostenibles, y de ofrecer respuestas a las necesidades de los procesos económicos territoriales y a las expectativas de la población.

2. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Actualmente, la Ley 715 de 2001 y el Decreto 2700 de 2004 que regula la descentralización educativa en municipios con menos de 100.000 habitantes, son las normas que reglamentan el desarrollo de los sistemas municipales de educación. Estos estatutos establecen, además del

². El concepto de sistema adoptado en este documento es de tipo técnico o institucional, como lo propone Michel (1996, p. 15), para quien el sistema educativo es “el conjunto de actores, estructuras o dispositivos de formación inicial y continua de la Educación Nacional y del sector privado concertado”.

³. Según la CP, el municipio es una entidad territorial a la cual le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

⁴. “Institución educativa es un conjunto de bienes y personas promovida por las autoridades públicas o particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes. Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados. Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados de aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional. Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales” (Ley 715, artículo 9).

⁵. El Proceso Educativo, según Vasco (1990), se refiere a las prácticas formativas (no-institucionalizadas) o educativas (institucionalizadas). Estas prácticas hacen parte de otros procesos sociales desarrollados por el sistema social y las relaciones de interdependencia entre subsistemas sociales, por eso difícil delimitar o aislar lo educativo. Asimismo, anota el autor que en el proceso educativo institucionalizado desarrollado por el sistema educativo es posible distinguir las siguientes relaciones: maestro-alumnos(s); maestro-micro entorno(s); alumno-micro entorno(s); y las relaciones de maestro y alumnos con el macro entorno, y con los saberes construidos socialmente, los cuales circulan en la sociedad.

régimen de competencias en educación, las acciones para implantar la descentralización y organizar la prestación del servicio educativo. Estas acciones comprenden: la planeación educativa, la organización institucional, y la asignación de recursos de personal, financieros, físicos y logísticos. El proceso de planeación educativa permite la formulación del proyecto educativo municipal y su articulación con el Plan de Desarrollo Municipal, lo cual da pertinencia a la oferta educativa local.

Deseo subrayar que en Colombia la organización de sistemas educativos municipales confiere primacía al desarrollo de procesos y procedimientos administrativos, técnicos e instrumentales. Así, la aplicación de este enfoque limita la posibilidad de que estas instituciones logren resultados en campos priorizados por las políticas educativas y más aún en lo educativo y pedagógico. Esta ponencia analizará esta situación y propondrá alternativas orientadas a fortalecer los sistemas municipales de educación, con el fin de que avancen en el logro de los objetivos y metas de la política educativa y en el desarrollo, por parte de las instituciones educativas, de procesos administrativos, comunitarios y pedagógicos que fortalezcan el proceso educativo.

3. DESARROLLO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCACIÓN

La descentralización de la educación en Colombia otorga viabilidad al ejercicio de la administración municipal de la educación⁶ en preescolar, básica y media. Para ello cada municipio diseña y ejecuta un proceso administrativo con el fin de mejorar la capacidad institucional local y generar condiciones para que el municipio construya una oferta educativa, preste el servicio de educación y logre resultados relacionados con: incremento de cobertura, mejoramiento de calidad, eficiencia y pertinencia (MEN, 2007), así como en esfuerzo fiscal, una mejor gestión y la participación de la población (DNP, 2002, pp. 56-57). Así, el desarrollo institucional se convierte en la principal estrategia organizativa de los sistemas municipales de educación, pues conduce a la certificación⁷, condición para el inicio de la gestión del sistema municipal de educación. La implementa el municipio mediante la puesta en marcha de un proceso reglado, según las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional (MEN, s.f., Guía), la Ley 715 y el Decreto 2700.

⁶. Definida en la Ley 715 así: "(...) Administrar la educación en los municipios es organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio; todo ello de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, el Estatuto Docente (...)".

⁷. Es una decisión administrativa que da cuenta del cumplimiento, por parte del municipio, de los requisitos exigidos para asumir las competencias en educación. La formaliza un acto administrativo que reconoce el desarrollo institucional y la capacidad técnica del municipio para asumir las competencias en educación, prestar el servicio educativo y aportar resultados a los objetivos y metas de los planes de desarrollo y de educación.

La Gráfica No. 1 presenta la estructura institucional y las funciones por nivel de gobierno dispuestas para la administración de la educación y la conformación de los sistemas municipales de educación. Se presentan las funciones del nivel nacional, ejercidas por el MEN y las de los departamentos. En las funciones del MEN predomina la definición del sentido y fines de la educación, el establecimiento de alternativas de financiación, de regulación y de evaluación; el departamento es una instancia de transición, encargada, de un lado, de administrar los recursos asignados al sector educativo y prestar el servicio de educación y, por otro, de profundizar la descentralización, para ello ofrecen asistencia técnica a los municipios con el fin de que asuman las competencias del sector. El MEN y los departamentos son instituciones certificadoras. El otro componente de esta organización institucional es el municipio, instancia encargada de desarrollar las actividades del sistema municipal de educación, las cuales inician con la preparación y acreditación de requisitos, la solicitud de certificación y la asunción de competencias que conducirá al ejercicio de la administración municipal de la educación.

A continuación se describen los contenidos y características de los requisitos de la certificación, los cuales comprenden:

- **Reorganización del sector educativo municipal**, comprende, principalmente: la integración de instituciones educativas mediante la fusión de establecimientos⁸, de grupos, articulación de niveles de enseñanza, unificación de administraciones; la conformación de plantas de personal, acción realizada según los Decretos 1850⁹ y 3020¹⁰ de 2002, comprende la conversión de cargos de directivos a docentes, terminación de comisiones; la adecuación, adopción de horarios y calendarios académicos; el ajuste en la asignación académica por docente; y la adopción de programas de extensión y cobertura (DNP-MEN, 2001). Su implementación requirió intensificar la jornada escolar de docentes y directivos, el desarrollo de actividades curriculares

⁸. Es la principal alternativa que se aplica, consiste en “(...) unificar establecimientos educativos del mismo o diferente nivel para fortalecer o conformar un establecimiento con unidad administrativa y de recursos, orientado por un solo proyecto educativo institucional”. (DNP-MEN, 2001, p. 13).

⁹. Establece una jornada escolar anual de cuarenta semanas y fija las siguientes intensidades horarias mínimas por semana y año: primaria 25 y 1.000; secundaria y media 30 y 1.200. Fija la jornada laboral de docentes en mínimo ocho horas diarias, de las cuales seis deben laborarse en la institución, y las dos restantes dedicadas a atender actividades curriculares complementarias, dentro o fuera de la institución.

¹⁰. Señala que cada institución educativa tendrá una administración orientada por un rector; los centros educativos rurales con mínimo 150 estudiantes tendrán un director sin asignación académica; los coordinadores se determinarán según el número de estudiantes; fija el promedio de alumnos por docente en mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la rural; por grupo, en la educación preescolar y en la básica primaria debe haber un docente, en la básica secundaria y media académica 1.36 docentes y en la educación media técnica 1.7 docentes.

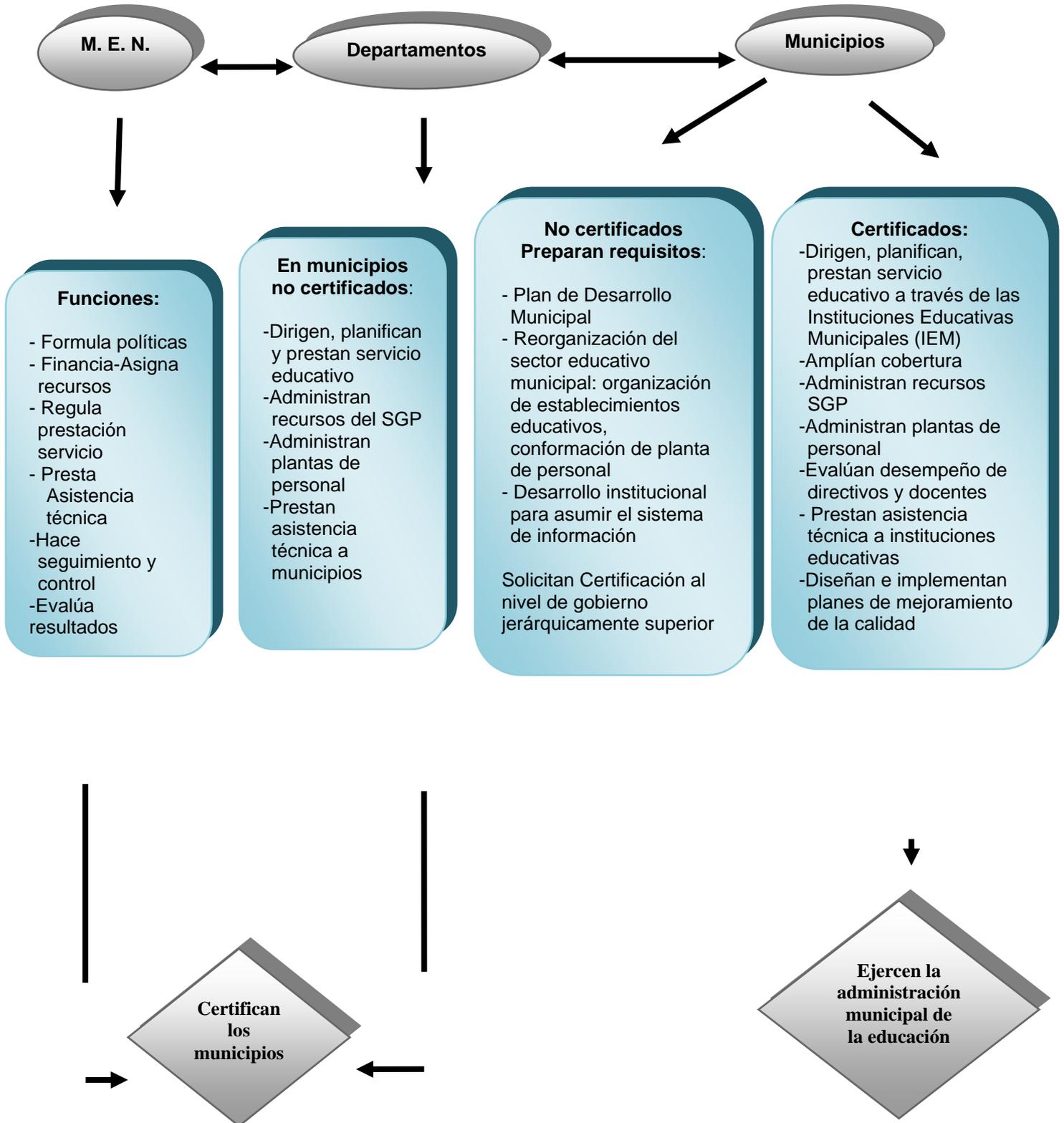
complementarias¹¹ y cambios en la asignación académica de docentes, decisiones que incrementaron la jornada laboral y redujeron sus períodos de vacaciones (CEID-FECODE, 2003). Los objetivos de esta reorganización son fortalecer las instituciones educativas, modernizar sus administraciones y racionalizar la asignación y uso de recursos destinados a estructurar la oferta educativa.

- **Desarrollo institucional municipal**, comprende la creación de una dependencia que administre el sector. Los municipios colombianos optaron por la Secretaría de Educación Municipal (SEM), encargada de la administración de personal; gestión de los recursos financieros; asistencia técnica; e inspección y vigilancia a las instituciones educativas; desarrollo de programas que contribuyan al logro de metas en cobertura, calidad, eficiencia y equidad; y administración del sistema de información educativa. Estas funciones configuran la administración municipal de la educación.

¹¹. El Decreto 1850 determina las siguientes: administración del proceso educativo; preparación de tareas académicas; evaluación; calificación; planeación, disciplina y formación de alumnos; reuniones de profesores; dirección de grupo; atención de la comunidad, especialmente padres de familia; actividades formativas, culturales y deportivas contempladas en el PEI; realización de actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan en la educación; actividades de investigación y actualización pedagógica relacionadas con el PEI; actividades de planeación y evaluación institucional.

GRÁFICA No. 1

SISTEMA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA



- **Sistema de Información Municipal**, comprende el registro de establecimientos, de matrícula, plantas de personal, hojas de vida y nómina. Los datos aportados se tienen en cuenta para asignar al municipio los recursos del SGP.

De esta forma, la gestión del municipio, desde la preparación de requisitos hasta la certificación, asunción de competencias y prestación del servicio educativo, se concreta en la ejecución de acciones administrativas con participación del MEN, la secretaría de educación departamental y el gobierno municipal, las cuales buscan fortalecer la capacidad técnica y administrativa del municipio y de las instituciones educativas. En consecuencia, estas acciones convierten la descentralización en un proceso instrumental, técnico y burocrático, sin participación de la comunidad educativa, que invisibiliza la pedagogía.

Finalmente, la última evaluación del proceso de descentralización en Colombia (DNP-DDT, 2002) muestra que en los municipios certificados la gestión educativa se orienta, prioritariamente, a la prestación del servicio educativo, al mejoramiento del desempeño de los estudiantes en las pruebas estándar, cuyos resultados se adoptan como indicador de calidad, y al fortalecimiento de la SEM e instituciones educativas con instrumentos de gestión que permitan el logro de resultados, bajo el liderazgo del alcalde y los rectores.

Las políticas de descentralización y educativas tienen entre sus propósitos la producción de impactos y efectos en los procesos administrativos, comunitarios y pedagógicos desarrollados en las instituciones educativas, así como la generación de cambios en la organización escolar. No obstante, la primacía del proceso administrativo entre las acciones dispuestas para ejercer la administración municipal de la educación, el desarrollo de una gestión orientada a resultados, los cuales se determinan sin tener en cuenta la pedagogía ni los actores estratégicos de la educación y en función de prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, impiden el logro de los impactos y efectos mencionados y aún de los resultados formulados en las políticas educativas. Así, los resultados de la descentralización educativa no trascienden el proceso burocrático y jerárquico, y no producen resultados que impacten los procesos administrativo, pedagógico y comunitario de las instituciones educativas.

Bibliografía

- CEID-FECODE (2003), "Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020", en *Revista Educación y Cultura*, núm. 62. Bogotá D.C., FECODE.
- CEPAL-UNESCO. (1992), "*Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*". Santiago de Chile, ONU.
- Departamento Nacional de Planeación (2002), "*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*", Tomos I y IV, Bogotá D.C., DNP-DDT.
- --- y MEN (2001), "*Plan de Reorganización del Sector Educativo. Orientaciones básicas para la elaboración y ajuste de los planes de reorganización del sector educativo en los departamentos, distritos y municipios*", Bogotá D.C., DNP-MEN.
- Gentili P. (1997), "El Consenso de Washington y la Crisis de la Educación en América Latina", en *Revista Archipiélago*.
- Michel A. (1996), "La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 10, OEI.
- Ministerio de Educación Nacional (2007), "*Revolución Educativa: Plan Sectorial 2006–2010*", Bogotá D.C., MEN.
- --- (s.f.), "*Guía Certificación de Municipios Menores de Cien Mil Habitantes*", Guía No. 9. Bogotá D.C., MEN.
- República de Colombia (1991), "*Constitución Política de Colombia*", Bogotá D.C., Temis.
- --- Ley 115 de 1994, "*Ley General de Educación*".
- --- Ley 715 de 2001, "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias*".
- --- Decreto 1850 de 2002, "*Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados*".
- --- Decreto 3020 de 2002, "*Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales*".
- Restrepo D. (s.f.), "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Medellín P. comp. (s.f.), "*La reforma del estado en América Latina*", Bogotá, FESCOL.
- Vasco C. E. (1990), "Algunas Reflexiones sobre la Pedagogía y la Didáctica", en "*Pedagogía Discurso y Poder*", Bogotá, CORPRODIC.