

PLURALIDAD EN LA MANERA DE HACER POLÍTICA EDUCATIVA: REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

María Margarita López



PLURALIDAD EN LA MANERA DE HACER POLÍTICA EDUCATIVA: **REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

María Margarita López

*Fundación***Corona**

©2001. Fundación Corona

Las opiniones planteadas en este documento reflejan el pensamiento de su autor y no necesariamente la posición de la Fundación Corona.

Se autoriza la reproducción parcial o total de esta obra citando la fuente.

Dirección Editorial
Fundación Corona

Corrección de estilo
César Tulio Puerta

Diseño y armada electrónica
Grafos Ltda.

Impresión y encuadernación
Cargraphics S.A.

ISBN 958-96548-7-8
Primera edición

Impreso en Colombia, octubre de 2001

Fundación Corona
Calle 100 No. 8A-55 Piso 9 Torre C
Bogotá, Colombia
E-mail: fundacion@fcorona.org
www.fundacioncorona.org.co

Presentación documento



Para la Fundación Corona es motivo de satisfacción poner a consideración de los lectores el Documento de Trabajo “Pluralidad en la manera de hacer la política educativa: la reforma de descentralización en educación”. Esta investigación es de interés para la Fundación Corona porque contribuye a ampliar el conocimiento sobre los procesos de reforma educativa, haciendo particular énfasis en la participación de diversos actores en el debate y su efectividad en la toma de decisiones relevantes para el sector educativo.

Este documento, más allá de ser un trabajo sobre el contenido de la reforma que descentralizó la educación en el país, es una exploración minuciosa y rigurosa sobre el proceso político que la estructuró. Este asunto es de particular importancia para el sector educativo, dado que en opinión de diversos expertos e interesados en el tema, el debate sobre políticas educativas ha estado circunscrito a la discusión entre los gremios educadores y el gobierno nacional. Las conclusiones del estudio nos indican lo contrario, lo que nos muestra un avance en términos de la ampliación de espacios democráticos para la discusión de reformas estructurales de la educación. Sin embargo, los hallazgos también nos dejan grandes interrogantes sobre el contenido de la participación de diversos actores, su capacidad para consolidar alianzas que mejoren su margen de influencia y su integralidad en el abordaje de las políticas públicas educativas, tanto en los cuestionamientos como en las propuestas.

Entendemos que la reforma educativa es un proceso que no se agota en la expedición de una ley. Por el contrario, la reglamentación mediante decretos, las políticas de los gobiernos y los procesos de implementación al interior de la institucionalidad del sector, hacen parte de la transformación educativa en aras de mejores resultados de la educación para el país. Por esta razón, este documento invita a una reflexión por parte de las entidades públicas, las entidades del sector educativo, los órganos legislativos, las agremiaciones de maestros, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, sobre la importancia de cualificar el debate de las políticas públicas en educación e incrementar la calidad y efectividad de la participación de los diferentes actores que en ella convergen.

Este trabajo hace parte de la tesis doctoral en Ciencia Política que la investigadora Margarita López adelanta en la Université Laval de Quebec, Canadá. Margarita López es Socióloga de la Universidad de Grenoble II, en París, y tiene una maestría

en Sociología de la misma universidad. Su trayectoria profesional incluye actividades de docencia en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. También se desempeñó como investigadora en el Área de Educación del Instituto Ser de Investigación y como Jefe de la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación. En la actualidad es Jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación Nacional. Esta trayectoria académica y profesional la califica ampliamente para aportar a la discusión sobre el tema.

Finalmente, invitamos a nuestro público a hacer una lectura crítica de este trabajo y esperamos que sus conclusiones arrojen importantes aprendizajes para el sector educativo en Colombia.

*Fundación***Corona**

Contenido



INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	
LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN	11
1. La descentralización como objeto de estudio	13
2. Aproximaciones teóricas al estudio de las políticas públicas	17
3. Algunos estudios sobre la descentralización de la educación	21
CAPÍTULO 2	
LA TOMA DE LAS DECISIONES DURANTE LA REFORMA	25
1. Antecedentes	27
2. La puesta en agenda de la reforma de descentralización	30
2.1. El Plan de Desarrollo	30
2.2. La apertura de una ventana política: la Asamblea Constituyente ...	31
3. La elaboración de las leyes de descentralización y de educación	35
3.1. La Ley de Distribución de Competencias y Recursos	36
3.2. La Ley General de Educación	40
CAPÍTULO 3	
LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE REFORMA	45
1. Los participantes: sus fortalezas y recursos	47
1.1. Los dirigentes	47
1.2. Los funcionarios públicos	49
1.3. Los miembros electos	51
1.4. Los educadores organizados en sindicato	54
1.5. La sociedad civil organizada	56
1.6. Los medios de comunicación y los partidos políticos	58
2. Conformación de coaliciones y grupos de presión	61
CONCLUSIÓN Y SUGERENCIAS FINALES	65
ANEXO	71
BIBLIOGRAFÍA	73

Introducción



La descentralización es una de las mayores transformaciones experimentadas por el sector de la educación durante los últimos años, despertando grandes expectativas por el impacto que tiene en el funcionamiento del sector educativo y por las preguntas que surgen en torno a su relación con el logro de los objetivos del sistema educativo. La discusión sobre su pertinencia se ha visto favorecida desde su inicio con la presencia de actores que anteriormente no aparecían en la elaboración de las políticas educativas, actores que han mostrado sus preferencias y su influencia en la elaboración de las políticas, sobre todo en las razones y en la formulación de las mismas.

Debido a su impacto fiscal y a su efecto general sobre el comportamiento de las finanzas, el tema de la descentralización de la educación ha sido muy estudiado en los últimos años desde la economía. Así mismo, se encuentran algunos estudios sobre la descentralización curricular y sobre la participación más amplia de la comunidad en la toma de decisiones escolares, generalmente abordados desde la disciplina de la educación. Por último, la administración también ha tenido especial interés en estos procesos dado que el componente de gestión ha sido identificado como uno de los pilares de este tipo de reformas. Sin embargo, es imposible dejar de lado el contexto político en el que se han realizado las reformas de descentralización y las características históricas y culturales que enmarcan cada reforma. Esto justifica la utilización de marcos de análisis nuevos que integren el factor político y de toma de decisiones en el análisis de la política pública.

Siguiendo esa idea, este documento sustenta el concepto de la existencia de pluralidad en la elaboración de la política educativa, con base en la manera como se realizó la política de descentralización, lo que con algunas variaciones podría servir para pensar de un modo más global en la formación de las políticas en el sector educativo. Para ello, se identifican los espacios y los temas en los cuales se observa una participación más amplia de los diferentes grupos sociales. Además, se hacen precisiones en cuanto a los recursos que legitiman o fortalecen a cada actor, la presencia y funcionamiento de coaliciones para la discusión de los diferentes temas sectoriales, y la influencia de las dinámicas institucionales y de las prácticas históricas y culturales en las posiciones de los actores.

El trabajo se presenta como un estudio de caso que gira en torno de interrogantes sobre el *cómo* y el *porqué* de una participación más amplia en una reforma

educativa pública, haciendo énfasis en aspectos descriptivos y explicativos acerca de la reforma de descentralización de la educación ocurrida al inicio de la década de los noventa.

La información de base para realizar la descripción del proceso de formulación de la reforma fue el producto de veinte entrevistas semiestructuradas realizadas con miembros gubernamentales y no gubernamentales involucrados en las discusiones que condujeron a la reforma de la descentralización de la educación en vigor hoy. Se entrevistaron miembros del Congreso de ese entonces, del ejecutivo, incluyendo autoridades de las entidades territoriales, consultores, miembros del sindicato de docentes y miembros de organizaciones no gubernamentales vinculados al tema educativo. El material obtenido en las entrevistas permitió efectuar una descripción general del proceso de la reforma e hizo posible organizar las concepciones y definiciones de los problemas percibidos por los diferentes actores, así como sus posiciones frente a las alternativas de solución propuestas a tales problemas. Su mayor ventaja residió en la posibilidad de centralización en el tema preciso del estudio a través de las preguntas directas, así como en aportes puntuales que permitieron hacer inferencias en cuanto al propio proceso y a lo concerniente con las relaciones entre los diversos participantes. Es bueno tener en cuenta que a causa del tiempo transcurrido desde el inicio de los debates de la reforma hasta el momento de la realización de las entrevistas, pudieron presentarse algunos sesgos e imprecisiones en la información suministrada por los entrevistados, para lo cual se recurrió a una comparación con la información recolectada en otras fuentes documentales.

De esta manera, la investigación documental también contribuyó a formular mayores precisiones en cuanto al desarrollo de la reforma. Fueron utilizados documentos de trabajo y estudios temáticos que sirvieron de insumo a las discusiones, al igual que textos publicados por los diferentes actores e instituciones participantes en el proceso. Los documentos aportaron elementos importantes para la comprensión del contexto global de la reforma y suministraron mayor exactitud en cuanto a algunas redacciones específicas de las ideas o precisiones en cuanto a cuantificaciones de las mismas. De manera general la información documental fue utilizada para corroborar o aumentar la evidencia de la información suministrada por los entrevistados.

El conjunto de estas evidencias fue abordado a través de un análisis de discurso que retoma principalmente métodos del análisis cualitativo, que remite al ejercicio de poner en relación lógica las categorías de información. Por este medio se intenta reproducir lógicamente el esquema mental de la evolución de un fenómeno o de una interrelación entre fenómenos, tratando de verificar el grado de correspondencia entre esta construcción abstracta y la situación real (Mace, 1988: 93). Teniendo en cuenta que el estudio se enmarca en un modelo amplio acerca de la emergencia y de la elaboración de la política pública, los elementos que estructuran dicho modelo constituyeron las categorías de base para la descripción y el análisis de la participación de los diversos actores en el proceso.

De acuerdo con el modelo teórico, se plantea que la puesta en agenda de un tema, que en este caso es la descentralización de la educación, se logra mediante

la apertura de una ventana política, la cual es a su vez el producto de la confluencia de tres corrientes –la de la formulación de los problemas públicos, la de las propuestas de solución y la de las prioridades del mundo de la política (Kingdon, 1984)–. En caso de darse una participación amplia de los diferentes grupos interesados, tanto internos como externos al gobierno, ello debe reflejarse en las tres corrientes señaladas.

El trabajo se concentra prioritariamente en lo sucedido durante la administración del presidente Gaviria, por considerar que tanto la emergencia como la formulación de la reforma se dieron durante ese período. Sin embargo, teniendo en cuenta que las políticas públicas son el producto de circunstancias que se inscriben en el pasado y que se transforman continuamente, se hace referencia a situaciones que precedieron la reforma, y también se hacen incursiones en su puesta en marcha.





LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Con el objetivo de establecer las precisiones conceptuales necesarias para una mejor comprensión del trabajo, se hacen algunas aclaraciones sobre las definiciones de descentralización y de política pública utilizadas en este trabajo. Enseguida se presenta una breve revisión de algunos estudios que han abordado el tema de la descentralización de la educación.

1. La descentralización como objeto de estudio



La descentralización está estrechamente ligada a aspectos relacionados con la autonomía de las regiones, las relaciones centro-periferia y la asignación de poder a través de la toma de decisiones. En realidad se trata del refuerzo de la periferia a costa del centro, o dicho de otra manera, de la reorganización de un sistema de gobierno local o regional, lo cual hace parte de los objetivos políticos de los Estados (A. Smith, 1985).

La discusión y la puesta en marcha de procesos de descentralización de los sistemas políticos parecen haber ganado un terreno considerable desde hace algunas décadas. Algunos analistas han reconocido la necesidad de descentralizar simplemente como una razón administrativa práctica en sociedades cada vez más complejas. Pero más a menudo, la descentralización ha sido asociada a objetivos económicos, políticos y sociales. Así, la economía ha visto la posibilidad de mejorar la eficiencia ubicando la toma de decisión local en un contexto de modelos de mercado, lo cual mejora los resultados y favorece una utilización más eficaz de los recursos. Desde el punto de vista de la política, la descentralización debe reforzar el rendimiento de cuentas o *accountability*, los instrumentos políticos y la integración nacional. Todo esto se hace posible, pues se logra un acercamiento del gobierno al pueblo, y facilita que puedan prestarse mejores servicios a los clientes, y lo que es más importante, conduce a la participación y a la formación de líderes políticos locales (Smith, 1985).

La idea de descentralización ha estado ligada igualmente a un cierto florecimiento del pluralismo. En efecto, se ha visto que puede llegar como respuesta a la demanda creciente de redes asociativas que buscan hacerse cargo de los servicios públicos locales (así sucedió en Francia), en oposición a las preferencias de los poderes públicos que tienden a ser más favorables a una descentralización funcional; y puede también dar respuesta a aspectos culturales como la reivindicación de la identidad, como ha sucedido en varios países europeos (España es un ejemplo).

Pero ese glosario de ventajas de la descentralización ha recibido, por supuesto, diferentes críticas. Dentro de las más corrientes se señala que va en contravía de las economías de escala lo cual encarece los costos para las unidades territoriales y que puede reforzar los intereses seccionales y suscitar movimientos separatistas que deterioren la unidad nacional y la estabilidad política. Además, la descentra-

lización puede afectar negativamente la igualdad política y la equidad en la medida en que el retiro del Estado central puede evidenciar las grandes diferencias regionales entre las áreas más desarrolladas y las demás. Todo esto hace pensar que la descentralización se asocia principalmente a razones políticas, aunque sus manifestaciones se logren por medio de reformas de carácter económico y fiscal.

En cuanto a lo que debe entenderse por descentralización, retomaremos la ya clásica definición de descentralización propuesta por Rondinelli (1981: 137), que se refiere a la transferencia o delegación de la autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y administrar las funciones públicas. Esta transferencia puede hacerse desde el gobierno central y sus oficinas hacia las organizaciones locales de dichas instituciones, las unidades subordinadas de gobierno, las corporaciones públicas semiautónomas, las autoridades de desarrollo regional, las autoridades funcionales, los gobiernos locales autónomos y las organizaciones no gubernamentales.

Rondinelli precisa que la descentralización puede tomar formas diversas. En primer lugar propone una distinción entre la descentralización funcional que concierne a la transferencia de la autoridad para la realización de actividades específicas a organizaciones especializadas que operan nacionalmente o a través de jurisdicciones locales¹, y la descentralización por nivel, que tiene por objetivo la transferencia de la responsabilidad de las funciones públicas a las organizaciones de los niveles políticos subnacionales (provincias, distritos, municipios y regiones). En el caso de la reforma que nos ocupa, nos referiremos a una descentralización por nivel, a los departamentos, distritos y municipios.

Una segunda distinción se refiere a tres grados posibles de descentralización. Se trata, en primer lugar, de la desconcentración, donde la autonomía de la gestión de la periferia se mantiene restringida puesto que ésta sigue siendo parte de la organización central. En ese caso, las instancias periféricas no tienen competencias propias ni fuentes de financiación autónomas; de hecho, constituye el nivel más débil de descentralización². Viene enseguida la delegación, que consiste en la cesión de la toma de decisión y de la gestión, para funciones específicas, a organismos que no están sometidos al control directo de los ministerios nacionales. A menudo disponen de autoridades semiindependientes y pueden no estar localizadas en las estructuras gubernamentales. En lo que se refiere a las fuentes de financiación pueden ser en algunas ocasiones autónomas para su organización. Y finalmente se encuentra la devolución, que está basada en la creación de unidades y de niveles independientes de gobierno. Las competencias devueltas son multisectoriales, no se limitan a sectores específicos y en general incluyen un interés manifiesto por la designación autónoma de los dirigentes.

A la anterior categorización pueden agregarse dos niveles más: la privatización y el federalismo. En el primero, llamado también descentralización completa, se encuentra la autonomía mayor con respecto a las competencias, a las fuentes de financiación y a los cargos directivos. En cuanto al federalismo, mientras que Smith lo presenta como la forma de descentralización más extrema puesto que los gobiernos federados reciben sus poderes de la Constitución y no del gobierno federal, Lemieux (1997: 21) afirma que siendo los dos niveles de gobierno soberanos,

¹ En el caso del sector educativo colombiano podemos mencionar instituciones como Colcultura o Coldeportes.

² La desconcentración ha sido vista también como un arreglo tecnocrático de la centralización y no como una reevaluación de la misma (en Jacques Baguenard, 1978, *La décentralisation territoriale*, París: PUF: 15), o como un mecanismo para reducir los localismos y para reforzar la uniformidad de la toma de decisión a lo largo del país (Smith, 1985).

al menos en sus respectivos campos de competencias, no puede verse a los estados federados como niveles periféricos del nivel central, lo cual introduce la idea de soberanía, más que la de autonomía. Es bueno precisar, sin embargo, que pueden encontrarse procesos de descentralización en los estados federados.

Junto con los conceptos enunciados, es importante retomar los de eficacia, eficiencia y responsabilidad que acompañan permanentemente la discusión sobre la descentralización. La eficacia corresponde al logro de los objetivos de una actividad, mientras que la eficiencia conduce a ese mismo logro utilizando los costos más bajos posibles. Lemieux establece una relación entre estos tres conceptos y tres aptitudes o disposiciones que tienen que ver con las competencias, los recursos financieros y las responsabilidades. Así, relaciona las competencias y la eficacia para resolver los asuntos públicos; la eficiencia y la disposición en relación con las fuentes de financiación; y la responsabilidad con la disposición respecto de los cargos de autoridad. Precisa así mismo que estas aptitudes o disposiciones pueden entrar en contradicción con las ideas de coordinación, de equidad y de representatividad respectivamente, críticas que como ya se dijo, se hacen con frecuencia a los procesos de descentralización.

La puesta en valor de los principios de subsidiaridad, de superioridad y de servicialidad, aporta igualmente elementos interesantes para el análisis de las políticas de descentralización. El principio de subsidiaridad se refiere al hecho de que la regulación de un sector de actividades se atribuye a las instituciones más próximas a las personas, siendo otorgada en ocasiones a las propias personas. Esto implica que los poderes se delegan de los niveles más periféricos hacia los más centrales, sólo cuando aparecen incapacidades en el nivel periférico para la realización de las funciones. En este caso, las competencias se sitúan primordialmente en los niveles periféricos de gobierno. Este principio es fundamental en el actual proceso de descentralización que se vive en Colombia.

En cuanto al principio de superioridad, se refiere al hecho de que los niveles más centrales, o dicho de otra manera, aquellos ubicados más arriba en la pirámide de la administración pública, poseen mayores poderes para controlar la regulación, lo cual hace que a menudo el debate y por lo tanto las decisiones se sitúen en esos niveles³. Y finalmente la servicialidad, que alude al hecho de que el valor primordial es el servicio al público y no las exigencias de las instancias centrales o periféricas; esto favorece el pluralismo de los actores, la dispersión espacial y la sensibilidad de las experiencias y necesidades del público. Este último principio no sitúa automáticamente las competencias en ningún nivel específico.

Retomando lo expuesto, se habla de descentralización cuando existe transferencia de atribuciones o de adjudicaciones (dar algo a alguien) del centro hacia la periferia. En general subsiste la idea de que hay una distribución de recursos que no corresponde a las normas ni a los valores vigentes. La regulación puede ser vista entonces como un conjunto de operaciones que buscan una distribución conforme a dichas normas y valores, ya sea aumentando, disminuyendo o repartiendo los recursos de manera diferente. Una reorganización de ese tipo puede ser abordada desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas como un problema de distribución de las competencias, de los recursos y de los cargos de autoridad (Lemieux, 1997).



³ Vale la pena señalar la importancia de las ciudades más grandes, que aunque no pertenezcan necesariamente a los niveles centrales de gobierno, se han constituido en factores fundamentales en la iniciación de los procesos de descentralización. Su papel ha sido mencionado para el caso francés, donde París, Lyon y Marsella fueron fundamentales en la generación del debate sobre la autonomía local [Greffé (1989) y Preteceille (1991)]. Así mismo, para el caso colombiano, A. Sarmiento se refería durante la entrevista a la importancia de la presión creciente ejercida por parte de las grandes ciudades para asumir funciones administrativas y financieras.

Los elementos conceptuales esbozados sugieren que una reforma de descentralización, o por lo menos su análisis, debe considerar la articulación de los criterios y de las aptitudes o disposiciones, así como de los principios señalados. Se agregan a esto las características de lo que está en discusión o en juego y las fortalezas de los diferentes niveles territoriales, para que su confluencia contribuya a la comprensión de la selección de los diferentes tipos de descentralización.

2. Aproximaciones teóricas al estudio de las políticas públicas



En la medida en que la descentralización se fundamenta en la regulación de los asuntos públicos, puede ser abordada como una política pública. Por política pública se entenderá en este trabajo la actividad gubernamental, o sea, los comportamientos y las acciones de los actores gubernamentales, así como de aquellos comprometidos en el proceso político que conduce a acciones gubernamentales⁴. De esta manera se incluyen los actores no-gubernamentales, pero su participación debe ser vista en cuanto influye o conduce a una acción gubernamental.

El estudio de las políticas públicas ha abordado tanto su contenido como los procesos que conducen a su elaboración. De igual manera, las razones y los impactos de las políticas han sido preocupaciones que han alimentado el debate académico de este campo de estudio. Por una parte, puede verse la política pública en cuanto variable dependiente determinada por factores económicos y fiscales, por factores institucionales o por el tipo de actores políticos involucrados en su formulación; pero también puede ser abordada en cuanto variable independiente que influye sobre la forma y el contenido de la política, por ejemplo en las elecciones, debates y discursos ideológicos (Meny y Thoenig, 1989: 64). Este trabajo se orienta prioritariamente hacia la primera opción.

Se parte de la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea que se toma en la cúspide del Estado, sino que se trata de un proceso, de una serie compleja de decisiones, donde se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. Esto, pese a que una visión más familiar del proceso de la política ha mostrado al ejecutivo y al legislativo como los puntos centrales donde se elabora la política pública, es decir, donde se toma la decisión sobre lo que hay que hacer y sobre la manera de hacerlo. También se tiene la visión de que la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático compuesto por una pirámide de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales. Durante mucho tiempo existió una dicotomía entre la política y la administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban, o en el mejor de los casos decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva la decisión de la política era, por definición, institucionalmente perfecta. Por consiguiente, los mayores o menores fracasos de las políticas, los incumplimientos, tales como que no ocurrirían las cosas que se buscaba realizar o que se realizaran defectuosamente, fueron imputados a la incompetencia o a la irresponsabilidad de funcionarios y emplea-

⁴ Varias definiciones de política pública permiten afirmar que la idea de acción le está directamente ligada. Entre ellas pueden mencionarse algunas ya clásicas que se refieren a la acción y a la inacción de las autoridades públicas (Jenkins, 1978), a lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 1975) y a las acciones sobre un problema público (Jones, 1977). Otras definiciones se concentran más en el tipo de actores, si estos son únicamente gubernamentales o si se incluye de manera más amplia a todos los actores políticos.

dos públicos, a los burócratas. Sin embargo, el cúmulo de los fracasos mostró que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones iniciales más que a los comportamientos de los operadores (Aguilar, 1993).

Esto último remite a las etapas de la elaboración de las políticas, a saber, las de emergencia, de formulación y de puesta en marcha de las políticas⁵. En efecto, las primeras etapas de elaboración de las políticas se caracterizan por las siguientes preguntas: ¿cómo forman los gobiernos su agenda y deciden que un asunto o solicitud es de interés público?; ¿cómo definen y explican los problemas públicos a los que deciden aportar soluciones?, y ¿cómo construyen y ponderan las opciones de acción para tratarlos?

La reforma de descentralización puede ser abordada desde esos diferentes momentos: la emergencia de esta política, su formulación y su puesta en marcha. Sin duda esta última fase suele ser la más tentadora, por las conclusiones más concretas que pueden lograrse, pero la interpretación de la reforma no puede prescindir de las grandes orientaciones iniciales que le dieron forma. Este trabajo se sitúa en las dos primeras etapas, aunque por la dinámica del proceso de reglamentación de las normas iniciales se incursiona necesariamente en la etapa de la implementación, que a su vez influye en nuevas formulaciones.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas no son producto del azar, crece el interés por lo que viene antes de su formulación, por el *porqué* de los hechos. Conceptualmente, esto conduce a la definición de los problemas y a su puesta en la agenda gubernamental. En efecto, los primeros pueden ser presentados como las razones de la reforma, mientras que la puesta en agenda aparece como el mecanismo efectivo para debatirlos y llegar a una formulación de soluciones.

El reconocimiento de un problema público y la manera en que es definido son fundamentales en la etapa de emergencia de una política. Un problema aparece cuando las personas están convencidas de que alguna cosa debe hacerse para cambiar el estado de una situación (Kingdon, 1984). Otra aproximación es aquella que dice que solamente los problemas que mueven a la gente a actuar se vuelven públicos puesto que sirven de estímulo a la acción gubernamental que dirigirá su atención a ellos. De manera general, puede afirmarse que un problema público es una cuestión que retiene la atención o la preocupación del público en general y que puede ser tratada por el gobierno.

Dentro de los factores determinantes en la definición de los problemas públicos que conducen a la emergencia de políticas específicas, o sea de aquellas que lleguen realmente a la agenda gubernamental, se ha argumentado la relación estrecha entre la economía, la política y las ideas o la ideología. Las políticas educativas pueden ser un buen ejemplo de esta afirmación. Así, se ha demostrado que las políticas dirigidas a la educación secundaria en los países industrializados han sido fuertemente determinadas por los factores económicos y fiscales, por la dimensión política y burocrática y por los aspectos ideológicos y culturales. En un estudio que compara las políticas educativas de cinco países industrializados, Heidenheimer *et al.* (1990) muestran que al inicio del Estado Benefactor, la tradición burocrática alemana inhibió la expansión de la secundaria, mientras que el

⁵ Es importante precisar que el proceso consiste en un dispositivo analítico, construido intelectualmente para fines de modelaje, de organización, de explicación y de prescripción de una política. Hace parte de un orden lógico más que cronológico, y sus etapas deben ser vistas como componentes lógicamente necesarios e interdependientes, que pueden sobreponerse unos a otros en la práctica, anticiparse, retardarse o repetirse (Aguilar, 1996). La distinción de las diferentes etapas de la realización de las políticas ha sido utilizada en numerosos trabajos que se ocupan en mayor o menor grado de cada uno de estos momentos: ver Jones (1978); Edwards y Shirkanski (1981); Mazmanian y Sabatier (1983); Kingdon (1984); Meny et Thoenig (1989), y Lemieux (1995), entre otros.

estilo más participativo de la política de los Estados Unidos contribuyó a la ampliación de las oportunidades en ese nivel educativo. Sin embargo, a partir de los años sesenta se observan patrones de comportamiento similares para la educación secundaria lo que permite referirse a una convergencia del tipo de problemas encontrados y de las políticas adoptadas. En las políticas educativas de los países en desarrollo pueden observarse igualmente respuestas a determinantes comunes: en América Latina se ha visto un interés creciente por el acceso a la educación secundaria, que ha dejado de ser un problema familiar o individual para convertirse en un problema público, especialmente durante la última década en que los países se han volcado en procesos de apertura de sus mercados, requiriendo un grado de formación de los jóvenes mucho más elevado y competitivo.

La especificación del problema público es igualmente importante, pues puede influir en la selección de instrumentos y de los objetivos de la decisión pública. Además, desde un punto de vista más epistemológico, el problema puede ser visto como una construcción con base en esquemas cognitivos, culturales y valorativos, que hacen que una situación específica se convierta en un problema público. A título de ejemplo puede mencionarse la problemática del envejecimiento, que correspondía primero a un problema natural e individual, y que se convirtió en un problema público una vez que las personas de la tercera edad fueron reconocidas como una categoría social distinta (Cobb y Elder, 1984). Lo mismo se ha dicho para la definición de la educación primaria y secundaria, que ha sido abordada a veces como un problema familiar y a veces como un problema social. Esto muestra que los problemas objeto de las políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad.

Un punto importante en la elaboración de las políticas es su puesta en agenda gubernamental. Esta última se refiere al proceso que pone en evidencia problemas o problemáticas precisas ante los gobiernos para convertirlos en políticas públicas. Se trata fundamentalmente de un proceso de toma de decisión en cuanto a los temas que deben tratarse.

En este punto, la participación en el control y en el acceso a la agenda puede ser un factor determinante de las posibles alternativas de decisión de una política pública. Esto se ha mostrado en los trabajos que enfatizan en la influencia de las elites y en los que describen decisiones de tipo pluralista. En otras palabras, la identificación de los participantes y la manera en que actúan, son fundamentales en la estructuración de la selección de las políticas, o sea, en la construcción de la agenda. No se trata entonces solamente de la importancia del presidente o del Congreso en la elaboración de la agenda, sino también de la de los burócratas, de los políticos y de los grupos de interés en general.

El estudio de la toma de decisión ha aportado valiosos trabajos⁶ entre los cuales resaltaremos el de la "basurera", que fue precisamente concebido para explicar la puesta en agenda de ciertos problemas y la escogencia de soluciones en el seno de las organizaciones. En este modelo, la decisión aparece como el producto o como la interpretación de cuatro corrientes que evolucionan de manera paralela y relativamente independiente en una organización: se trata de la corriente de los problemas, de la corriente de las soluciones, de la corriente de los participan-

⁶ Dentro de los estudios sobre los modelos de toma de decisión pueden mencionarse el modelo racional, donde el que toma la decisión es un actor único y racional y que condujo a la teoría de juegos y a los modelos desarrollados por los economistas; la teoría "neo-racionalista", que abordó la decisión como un proceso temporal con la participación de grupos de actores que presentaban alternativas diferentes (los trabajos sobre las organizaciones fueron los principales exponentes de esta idea); y el modelo de la decisión política, que también corresponde a un modelo temporal y no a una selección estática y que ha centrado su atención en el carácter colectivo de la decisión, introduciendo las relaciones de poder en el análisis de la escogencia (los trabajos de Charles E. Lindblom, 1965, *The Intelligence of Democracy - Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, y de Albert Hirschman son exponentes de este último).

tes y de la corriente de la escogencia de oportunidades. La característica principal del modelo es la ausencia de correspondencia entre los problemas y las escogencias (Cohen, March y Olsen, 1972: 16). Aunque el flujo de estos elementos pueda ser estructurado mediante la institucionalización de los roles y las prácticas, las decisiones aparecen como el resultado de intersecciones aleatorias entre las corrientes. Vale la pena precisar, sin embargo, que este carácter aleatorio tiene sus límites y sirve más para poner en evidencia la existencia de una estructura informal y laxa, difícil de comprender en una lógica perfecta, pero que puede ser interpretada gracias a elementos contextuales que aportan conocimientos sobre la estructuración del proceso.

Este modelo, con algunas variaciones, ha sido utilizado por John Kingdon (1984) para el análisis de las políticas públicas. De esta manera, se ha introducido la idea de tres corrientes paralelas, a saber, la corriente de los problemas, la de las soluciones y la de las prioridades de la política. Esta teoría propone básicamente que la puesta en agenda depende de la confluencia de las tres corrientes y parte de la base de la pluralidad en la elaboración de las políticas en la medida en que tanto los problemas como las soluciones son identificados por los distintos actores sectoriales. Visto así, el proceso de toma de decisión considera las diversas opciones, las fortalezas y debilidades de los proponentes y las coyunturas que permiten el logro de una u otra alternativa propuesta.

Los elementos conceptuales presentados hasta ahora constituyen así el marco en el que se desarrolla este estudio sobre la descentralización de la educación. La definición de los problemas que condujeron a la idea de la descentralización, la puesta en agenda de la reforma, las diversas alternativas defendidas por los participantes en la discusión, y el contexto político en el cual se llevó a cabo la discusión, son todos elementos que se desarrollan a lo largo de la descripción y de la interpretación de los hechos.

3. Algunos estudios sobre la descentralización de la educación



Las políticas de descentralización de la educación han sido objeto de aproximaciones diferentes. En primer lugar, ha tomado mucha fuerza la perspectiva que privilegia la escogencia pública y la defensa del mercado, la cual se centra fundamentalmente en la eficacia del sector al poner en relación las medidas y evaluaciones de los resultados con los cambios aportados por la descentralización de la educación (Chubb y Moe, 1990 y 1992)⁷. En segundo término, el análisis del poder transferido a las instituciones escolares o a los niveles periféricos de gobierno, ha dado lugar a la perspectiva institucional que privilegia la idea del *school-based management* que confiere a los establecimientos la posibilidad de volverse autónomos. Siguiendo esta vía se encuentran estudios que han profundizado en el análisis de las relaciones de poder dentro de las instituciones escolares y que han sido una fuente importante de innovaciones, alimentando las políticas de descentralización más recientes, como puede apreciarse en países como Brasil y Nicaragua en los que la autonomía de la institución escolar es prácticamente una realidad, y en Chile y Colombia, donde su puesta en marcha, aunque más tímidamente, también hace parte de la política educativa (Di Gropello y Cominetti, 1998).

El interés por los procesos de descentralización fue marcado en la década pasada. Esto se observa en la diversidad de proyectos financiados por organizaciones internacionales que han buscado describir en proyectos comparativos, los diferentes modelos de descentralización adoptados en la región latinoamericana y evaluar sus resultados. La preocupación general se ha centrado en las causas y los determinantes de los procesos de descentralización. Más recientemente los trabajos que evalúan la descentralización se han multiplicado, otorgando un interés especial a la temática de la equidad y de la eficiencia de los procesos en marcha, explorando covariaciones entre el nivel de riqueza o de pobreza de las regiones, su esfuerzo fiscal y las transferencias que reciben en el nuevo marco descentralizado⁸. También se ha hecho referencia a la preocupación creciente, y aún no evaluada plenamente, frente al efecto de la descentralización sobre la calidad de la educación (Winkler y Gershberg, 2000)⁹.

En cuanto a las razones o causas de la descentralización, prácticamente todos los estudios han sugerido respuestas. Por ejemplo, el aumento de las burocracias y de los gastos mostró el crecimiento de los Estados así como nuevas necesidades de gestión, lo que puso en evidencia problemas de orden institucional y de control.

⁷ Estos autores han estudiado particularmente los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña.

⁸ Como muestra de ese interés pueden citarse los trabajos siguientes: Enrique Cabrero, 1995, *La experiencia descentralizadora en México. Problemas y dilemas*, México: CIDE, Documento de Trabajo AP-28; Carlos Ornelas, 1995, *La descentralización de la educación en México*, México: CIDE, Documento de Trabajo EP-35; Gustavo A. Merino, 1997, "Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", *Gestión y Política Pública*, vol. VI (1): 77-122. Y para el caso colombiano, ver: Jesús Duarte, 1997, "Clientelismo e implementación de políticas educativas", *Planeación y Desarrollo*, enero-febrero.

⁹ Los autores concluyen que existe cada vez mayor evidencia de que algunas de las características de las reformas de descentralización de la educación que se centran en la autonomía de las escuelas, contribuyen a crear escuelas de alto desempeño.

Esta interpretación estuvo a menudo ligada con la de la debilidad de los niveles centrales del Estado (McGinn y Street, 1986; Fiske, 1996), lo que habría empujado a delegar sus responsabilidades a las instancias territoriales. Pero también se encuentra la idea de que los gobiernos centrales retomaron así el control de al menos algunos aspectos considerados esenciales para ellos. Es lo que sostiene Ornelas (1995) al referirse a la existencia de una agenda escondida en la cual el gobierno mejicano buscaba cambios en la administración del conflicto y en el acuerdo corporativo existente entre el sindicato de los trabajadores de la educación y el gobierno federal, con el objetivo final de reforzar al Estado federal.

Las razones fiscales han sido expuestas con bastante fuerza. Así, las políticas de ajuste económico, como consecuencia de la deuda externa de la década de los ochenta, habrían sido un factor desencadenante de los procesos de descentralización a causa de las reducciones financieras que implicaron para los sectores sociales, que debían, a partir de ese momento, encontrar nuevas fuentes de financiación en el ámbito local (Reimers, 1990). De hecho, la literatura sobre la descentralización fiscal, con énfasis en la importancia fiscal de la reforma y en su efecto general sobre el comportamiento de las finanzas públicas, ha sido abundante. No sucede lo mismo con los aspectos administrativos y políticos de la reforma.

En los trabajos sobre la descentralización fiscal constantemente se encuentran referencias al hecho de que la competencia entre las diferentes jurisdicciones puede aportar eficiencia y que la descentralización es la respuesta a la necesidad de ofrecer algunos bienes públicos cuya demanda y oferta están determinadas ampliamente por las circunstancias locales y los postulados del federalismo fiscal. La discusión sobre la descentralización fiscal en Colombia estuvo enmarcada dentro de dos modelos: el modelo principal-agente, en el cual las prioridades son fijadas por el nivel central que confía el cuidado de la ejecución a los niveles locales, y el modelo de la escogencia pública local, donde el nivel local establece las prioridades teniendo la responsabilidad adicional de proveer recursos¹⁰.

De manera concreta, ya desde los años ochenta se encontraban en Colombia medidas que mostraban una voluntad por reforzar los fiscos locales que ejercían una presión muy fuerte sobre el presupuesto público central. Retomando una afirmación de Forero *et al.* (1997), bajo la presión de la sociedad y anticipando la iniciativa social, los gobiernos comenzaron a moderar sus gastos y a imponer cambios en la regulación y en el control político¹¹. Se puede concluir que de manera general, los elevados déficit fiscales gubernamentales, el desgaste administrativo y el contexto político de completo inmovilismo facilitaron la idea de la descentralización al final de los años ochenta.

Pero más allá de las especificaciones políticas y fiscales hay particularidades sectoriales e institucionales que hacen diferentes los procesos de descentralización de los distintos sectores. Por ejemplo, se habla de una complejidad elevada del sector de la salud puesto que allí la demanda tiene un grado de incertidumbre importante, lo cual conduce a una institucionalización más diversa (Di Gropello y Cominetti, 1998; Carciofi *et al.*, 1996). Si se observa el sector de la educación independientemente, también puede hablarse de una dinámica y un crecimiento que lo han hecho más complejo durante las últimas décadas.

¹⁰ Ver para América Latina en general: Eduardo Wiesner, 1994, *Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity*, Working Paper Series 1996. Washington D.C.: Inter-American Development Bank; y Cepal - GTZ, 1996, *Descentralización fiscal en América Latina - Balance y principales desafíos*. Ver para el caso colombiano: Departamento Nacional de Planeación, 1992, Informe final de la Misión de Descentralización - Colombia: Descentralización y federalismo fiscal, Bogotá: DNP; Luis J. Garay, 1994, *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, Bogotá: Fescol, Cerec; Gabriel Rosas, (Dir.), 1997, *Comisión del Gasto y de las Finanzas Públicas*, t. III: Descentralización, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Sergio Clavijo, 1998, *Política fiscal y Estado en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Ediciones Uniandes.

¹¹ En una evaluación reciente del proceso de descentralización en Colombia (Forero *et al.*, 1997: 9-10), los autores se refieren a las razones que justificaron dicho proceso: la primera fue de orden fiscal durante los años ochenta, y la segunda tuvo lugar durante los noventa y estuvo ligada a la idea de modernización del Estado y de fortalecimiento de las regiones.

Vale la pena mencionar dos estudios comparativos sobre la descentralización de la educación en América Latina. El primero, *Decentralization and Planning of Education: Recent Experiences in Five Latin American Countries* (Malpica, 1995), hizo una revisión de las prácticas de planeación desde los años cincuenta y los procesos de descentralización de la educación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los autores se concentraron en las razones del cambio, en las dinámicas políticas y sociales, en el grado de cambio (abrupto o gradual) y en el tipo de descentralización adoptada (política o administrativa). El estudio se refiere a la aparición de nuevos actores, entre los cuales varias organizaciones no gubernamentales, que no emergen con la descentralización pero son exacerbados por ella, y subraya la importancia de un contexto global de reformas del Estado, así como el avance del pensamiento neoliberal. Se dice también que la presión por la descentralización de la educación fue ejercida por fuerzas externas al sistema educativo y que las estrategias se ajustaron por medio de conflictos, negociaciones, arbitramientos, coaliciones y consensos¹².

El segundo estudio, *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo* (Di Gropello et al., 1998), promovido por la Cepal, se concentró en la puesta en marcha de la descentralización a través de los resultados obtenidos mediante su aplicación. Se trata de una caracterización de las reformas en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia¹³, México y Nicaragua) bajo la lógica que sustenta el proceso de descentralización, las razones que lo justifican y los motivos que conducen a los gobiernos a seleccionar reformas intermedias e híbridas de descentralización. Una vez más, el resultado final muestra razones políticas ligadas a la redistribución del poder político, razones de tipo fiscal que conducen a la reducción del déficit público y razones ligadas a la eficiencia y a la calidad de la prestación del servicio.

Los dos estudios citados aportan explicaciones a la tendencia de los sistemas educativos hacia la descentralización y apoyan sus resultados sobre algunas generalidades del sistema político, pero no entran en los detalles de la realización de las reformas. La presencia de debates, de procesos de negociación y de conciliaciones, plantea preguntas sobre la manera como fueron efectuadas dichas políticas. Estos detalles han sido poco utilizados y las conclusiones se fundamentan principalmente en los resultados finales de las negociaciones, es decir, se basan en los ganadores o en las medidas votadas. Pero de esta manera se han dejado de lado aspectos enriquecedores, susceptibles de mostrar el funcionamiento del sistema de decisiones, los elementos en juego y las fortalezas de los diferentes actores; dicho de otra forma, se deja de lado la evolución misma de las discusiones. La siguiente sección intenta aportar elementos en ese sentido.

¹² El estudio sobre Colombia fue coordinado por Alfredo Sarmiento, de la Misión Social del DNP.

¹³ El estudio sobre Colombia fue elaborado por Alfredo Sarmiento y por Jorge Enrique Vargas.



LA TOMA DE LAS DECISIONES DURANTE LA REFORMA

1. Antecedentes



A pesar de que la descentralización no es un fenómeno nuevo en el caso colombiano, el proceso que la legitima se inicia en la década de los noventa con la aprobación de la nueva Constitución Política. En efecto, los artículos 356 y 357 dieron lugar a su desarrollo posterior, especialmente en la Ley 60 de 1993 (Ley de Competencias y Recursos), pero también en la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación).

Aunque el proceso se había iniciado, al menos en el discurso y en las normas, desde 1986, su aplicación estaba lejos de ser una realidad. Durante las entrevistas realizadas, varias personas, más cercanas a los medios académicos y sindicales, se refirieron al Movimiento Pedagógico que adelantó un valioso trabajo sobre aspectos pedagógicos y curriculares desde los años setenta y hasta 1985, como un ambientador importante de la idea de descentralización. La discusión de ese momento tuvo como eje la tecnología educativa y la pertinencia del currículo que imponía el Ministerio de Educación en ese entonces. Se hablaba de la necesidad de un currículo diferenciado que tuviera en cuenta las desigualdades regionales, así como de la libertad de los docentes para elegir la metodología de enseñanza. Los resultados de estos trabajos tuvieron buena difusión entre la comunidad educativa a través de la revista *Educación y Cultura*; el primer Congreso Pedagógico Nacional fue uno de los resultados de este movimiento. Sin embargo, su impacto en las esferas gubernamentales fue muy lento y sólo al final de los años ochenta se empezó a hablar más corrientemente de la flexibilización del currículo.

Del lado gubernamental hubo también durante la década de los ochenta la propuesta de nuclearización, que fue pensada como un mecanismo para terminar con el aislamiento en que vivían muchas instituciones educativas, alejadas unas de otras, y en dependencia y relación directa con una administración departamental que focalizaba las funciones cedidas por el nivel central, excluyendo por completo a los municipios. Esta idea, que era un preámbulo a la desconcentración administrativa en lo relacionado con las funciones de supervisión, de producción de información, de planeación y de algunas actividades de gestión del personal, fue un fracaso total en muchos lugares, especialmente a causa de la oposición que encontró por parte de los docentes que vieron en ella la imposición del control de un par y la posible ruptura de la unión sindical. Parecería también que las administraciones departamentales no hicieron mucho esfuerzo para su puesta en marcha, preocupadas por conservar los poderes de supervisión y de control que ya tenían.

De manera más amplia, el país había iniciado el camino al reconocimiento y refuerzo de los municipios, lo que se constituía en un movimiento mucho más generalizado y que no sólo tocaba al sector de la educación. Esto quedó claro con la elección de alcaldes y la expedición de la Ley 12 de 1986 que transfería competencias a los municipios relacionadas con las construcciones escolares del nivel de primaria. Pero a pesar de la introducción de estas medidas, el centro no transfirió los recursos necesarios para el desarrollo de esta competencia, y teniendo en cuenta la debilidad de los presupuestos municipales, la medida se hizo inoperante en la realidad.

Se puede afirmar que lo que hubo en ese entonces fue la elaboración de una propuesta o innovación, fuertemente apoyada en los eventos políticos del momento. En efecto, el gobierno de Belisario Betancur, bastante comprometido en un proceso de paz, propuso la realización de elecciones municipales, con lo que propició una apertura democrática y aportó un aire nuevo en términos financieros puesto que incrementó la participación de los municipios hasta en 50% de lo que produjera el impuesto al valor agregado IVA. Puede afirmarse que ese primer momento crucial hacia un esquema de administración descentralizada fue producto de una iniciativa gubernamental, a la cual se sumaron además los grupos de guerrilla¹⁴. Según lo recuerda Jaime Castro (1998: 16), quien en su calidad de ministro de Gobierno fue un actor gubernamental comprometido plenamente con la idea de descentralización, “la provincia no tuvo que librar ninguna batalla política de carácter democrático a mediados de los ochenta, ni en los años anteriores o posteriores, para que el proceso comenzara y se consolidara”.

Pero la medida que concierne directamente a la educación primaria y que marcó la posibilidad de una desconcentración administrativa real en el ámbito municipal, fue la aprobación de la Ley 29 de 1989 durante el gobierno del presidente Barco. Esta ley transfería a los municipios la administración del personal docente y ratificaba sus competencias en cuanto a la construcción y mantenimiento de las escuelas primarias. Dentro de las críticas posteriores se ha dicho que la debilidad de esta medida radicó en que se concentró demasiado en aspectos relacionados con la gestión de personal, como si la administración de la educación se redujera a ese único punto. Sin embargo, es interesante resaltar que no fue asociada necesariamente a un plan estructurado de descentralización, sino que se presentó como una medida para descongestionar la administración del personal (Gómez *et al.*, 1995).

Esas propuestas fueron elaboradas y presentadas por el gobierno (Ministerio de Educación Nacional –MEN– y Departamento Nacional de Planeación –DNP–) y tramitadas y aprobadas rápidamente por el Congreso, lo que hizo que la oposición del magisterio, que se manifestó en un paro, no se diera sino una vez aprobada la ley. La aplicación de estas medidas no tuvo eco en el sector educativo, de una parte, debido a la oposición de los docentes que organizaron el paro en su contra, y por otra, a causa del poco interés que despertó en los municipios la recepción de estas nuevas competencias. Lo poco que se logró corresponde a procesos de persuasión puramente formales en los que el ministro de Educación se reunía con treinta o cuarenta alcaldes, daba un discurso y los invitaba a firmar el acuerdo por medio del cual recibían la administración del personal.

¹⁴ Según Pedro Santana [ver “Elección de alcaldes y cultura política”, en revista *Foro*, 1998 (3): 48], en 1983, cuando el gobierno empezó el proceso de paz con los grupos guerrilleros, éstos habían propuesto como tema de discusión y de negociación, el de la descentralización. La guerrilla manifestó su acuerdo con la idea de la elección de alcaldes y defendió también la necesidad de una reforma fiscal para reforzar los fiscos locales. Durante años, esta posición de la guerrilla no varió, al contrario, en numerosas regiones se dijo que la guerrilla estaría interesada en participar en las elecciones locales. Coincidiendo con esta apreciación, Jaime Castro (1998: 29) afirma igualmente que la guerrilla apoyó sin reservas la propuesta de descentralización y que solicitó que hiciera parte de las conversaciones de paz que tuvieron lugar a mediados de los años noventa.

Se puede entonces afirmar que antes de los años noventa se inició un proceso de desconcentración, pero con tantas indefiniciones que su puesta en práctica era una ilusión. Además, según lo expresado por varias de las personas entrevistadas, se trataba más de una imposición del centro que de una necesidad real del sector. La participación de departamentos y municipios en la decisión no parece haber sido tomada en cuenta, como tampoco lo fue la del magisterio.



2. La puesta en agenda de la reforma de descentralización

Como se dijo en los lineamientos teóricos presentados en la sección anterior, la puesta en agenda de la idea de la reforma se refiere a la atención que el gobierno presta a determinados temas para su discusión, y constituye un paso fundamental dentro del proceso de toma de decisión. En el marco de este estudio es necesario observar lo sucedido a partir de 1990, durante tres momentos consecutivos en los cuales se dio forma a la idea de la descentralización de la educación. Se trata, primero, de la elaboración del Plan de Desarrollo del gobierno Gaviria; segundo, de la formulación de la Constitución Política de 1991; y tercero, de la elaboración de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994. Durante todo este tiempo el tema hizo parte de la agenda gubernamental y lo que es más significativo, se mantuvo abierta la ventana política para su discusión, en la medida en que las corrientes de los problemas, de las alternativas de solución y de la política confluyeron continuamente hasta la formulación de las leyes.

2.1. El Plan de Desarrollo

El tema de la descentralización de la educación fue puesto en la agenda gubernamental a partir de la formulación de la política educativa de la administración Gaviria. En efecto, la llegada del gobierno del presidente César Gaviria marcó un nuevo momento para la descentralización de la educación, pues puso el tema en agenda al formularlo como uno de los puntos estratégicos de su plan de desarrollo “La Revolución Pacífica”. El ejecutivo decidió poner en marcha la política de descentralización de los servicios sociales, entre ellos la educación. El Plan de Desarrollo, y dentro de éste el Plan de Apertura Educativa, hacía énfasis en los problemas administrativos y financieros del sector educativo que eran los que más preocupaban al gobierno (y en su interior, especialmente al Departamento Nacional de Planeación, DNP). Es interesante recordar en este punto lo sucedido cuando una primera versión del documento fue llevada al Consejo de Política Económica y Social (Conpes): el ministro de ese entonces, Alfonso Valdivieso, manifestó no conocer el documento. Su presentación al consejo fue entonces aplazada hasta tanto no se elaborara una propuesta que reflejara el trabajo conjunto de las dos instituciones. Esta anécdota muestra que si bien la decisión del Plan de Desarrollo reposaba en el ejecutivo, en su interior podían encontrarse posiciones diferentes, y era la voz del DNP la que tendía a imponerse.

En el tema concreto de la descentralización, el Plan de Apertura Educativa planteaba poner realmente en marcha lo aprobado en la Ley 29, por un lado, y por otra parte, proponía un programa de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación secundaria (Paces) que desarrollaba más la idea de ceder responsabilidades concretas a los municipios y de involucrar a las instituciones educativas en acciones de mejoramiento institucional. De hecho, se trataba de ir asignando poco a poco mayores responsabilidades a los municipios. Los planteamientos contenidos en el plan fueron discutidos previamente en un grupo de trabajo constituido por el DNP y el MEN, que incluía investigadores y académicos de centros de investigación y consultoría, pero la iniciativa de todo el proceso de formulación del plan residía en el ejecutivo.

La elaboración del Plan de Desarrollo no puede ser vista sin las discusiones paralelas que tenían lugar en la Asamblea Constituyente. En efecto, la política educativa del gobierno Gaviria fue aprobada por el Conpes el 3 de marzo de 1991, mientras que la Constitución fue promulgada en julio del mismo año. Como lo recuerdan algunas de las personas entrevistadas, se dio un trabajo conjunto entre el gobierno y los miembros de la Asamblea.

2.2. La apertura de una ventana política: la Asamblea Constituyente

Las nuevas posibilidades de cambio que trajo la Asamblea Nacional Constituyente fueron múltiples y excepcionales. El sector educativo colombiano se movilizó especialmente para incluir en la Carta modificaciones fundamentales al funcionamiento de la educación colombiana. Todo esto en medio de un clima político particular. En efecto, después de varios intentos iniciados desde la década de los setenta bajo la administración López, se lograba por fin poner en marcha la posibilidad de cambios mayores orientados hacia la descentralización de la prestación de los servicios sociales.

Las elecciones para la conformación de la Asamblea confirmaron la tradición bipartidista colombiana (más de la mitad de los miembros hacían parte de diferentes facciones o grupos de los partidos Conservador y Liberal). Como lo recuerda Peeler (1998:173), el pasado político de muchos de los miembros mostraba que habían ocupado posiciones importantes en el Estado y que hacían parte de la "clase política" tradicional. Así, Horacio Serpa, Jaime Castro, Carlos Holmes y Guillermo Plazas, estaban entre los jefes liberales más reconocidos en los departamentos de Santander, Boyacá, Valle y Huila respectivamente; y en cuanto al Partido Conservador, contaba con dos de sus jefes de mayor ascendencia en su colectividad, como eran el ex presidente Misael Pastrana y el candidato a la presidencia por tres veces consecutivas, Álvaro Gómez (Ahumada, 1998: 190). Sin embargo, también fue la oportunidad para que representantes de otras colectividades fueran elegidos constituyentes, como sucedió con los representantes de los grupos guerrilleros que se acogieron a la propuesta del gobierno. Para el caso concreto de la educación, dos constituyentes habían sido docentes y directivos de la Federación de Educadores¹⁵.

¹⁵ Se trataba de Abel Rodríguez y de Germán Toro, quienes habían sido presidentes de Fedecode.

Los debates de la Asamblea retuvieron la atención nacional y favorecieron la participación de grupos organizados. Entre los varios temas fundamentales que debía abordar la Asamblea estuvieron la educación y las competencias territoriales. La idea de reforma educativa hacía parte, además, de una ola de cambios dentro del Estado, de sus funciones y de la distribución del poder en su interior.

En cuanto a lo sucedido en el seno de la Asamblea, se observa que el tema de la descentralización fue tratado por la comisión segunda, que tenía a su cargo los aspectos regionales, territoriales y de descentralización, y por la comisión quinta, encargada de los asuntos económicos y fiscales¹⁶. Esto confirma que la orientación de la reforma fue definitivamente de carácter administrativo y fiscal, tal como lo muestran los artículos aprobados después. Además, se observa que la idea de descentralización cubría varios sectores en cuanto nueva concepción de la intervención del Estado central y de sus funciones.

Así, el debate en la Constituyente y su traducción en los artículos consignados en la Constitución Política pueden ser considerados como el segundo gran momento de decisión con respecto al tema de la descentralización y como la reafirmación de la puesta en agenda gubernamental. Por disponer de buena parte de la información estadística y presupuestal, las oficinas gubernamentales fueron requeridas continuamente dentro de las discusiones y sus propuestas fueron consideradas particularmente por su carácter técnico. Si a esto se adicionan los problemas de información de los departamentos y municipios, puede concluirse que fue el nivel central el que aportó el grueso de la información sobre la cual se definieron los problemas y se tomaron las decisiones.

De esta forma, aunque los miembros de la Asamblea gozaban de total autonomía para sus decisiones, desarrollaron un trabajo bastante cercano al gobierno, especialmente en lo relacionado con la definición de los problemas técnicos sectoriales y en la discusión de las propuestas de solución. En términos generales puede hablarse de un consenso en cuanto a la idea de descentralizar; sin embargo, había diferencias en cuanto a la profundización de la descentralización, es decir, si ésta debía llegar al municipio o al departamento. Tanto la información recogida en las entrevistas, como las discusiones registradas en las actas de la Constituyente, muestran que se trataba en últimas de no debilitar demasiado a los departamentos, pero de fortalecer paralelamente los fiscos municipales.

Igualmente, los constituyentes recogieron propuestas de diferentes grupos sociales organizados. En educación fue importante la presencia del sindicato de profesores, de organizaciones no gubernamentales, de la Iglesia y de asociaciones de colegios privados. También se recibieron ideas de los departamentos y municipios, como se registra en las actas de las sesiones de la Asamblea, donde se hace referencia a proposiciones presentadas por la Federación Colombiana de Municipios y por la Asociación de Asambleas Departamentales. Algunos gobernadores fueron también invitados a los debates, especialmente a las discusiones conjuntas de las dos comisiones, y es de resaltar la presión ejercida por 14 secretarios de Hacienda Departamental, a la cual hizo referencia en su momento el ministro de Hacienda, que solicitaban se mantuviera el monopolio de los licores en ese nivel territorial.

¹⁶ Actas de las sesiones de la Asamblea Constituyente: Comisión Segunda (marzo 5, abril 8, 17 y 24 de 1991), Comisión Quinta (marzo 20, abril 24 y 25, mayo 8, 10 y 15 de 1991); Plenaria (junio 13, 17 y 21, julio 2 de 1991).

De acuerdo con lo consignado en las actas y con lo expresado por algunas de las personas entrevistadas, los debates más importantes se concentraron en si debía mantenerse o no el Situado Fiscal, en su definición como porcentaje específico de los ingresos corrientes de la nación y en los criterios para su distribución entre los departamentos y distritos. Lo que se vio finalmente fue la confirmación de la voluntad de conservar vivos los departamentos con los recursos que ya recibían antes y con mayores opciones de autonomía para el manejo de esos recursos. Decisiones fundamentales como la de mantener y hasta reforzar el papel de los departamentos se lograron en ese momento¹⁷. Al final, la Constitución legitimó la importancia del departamento en la administración de la educación, al otorgarle la administración del Situado Fiscal, es decir de la mayor parte de los recursos públicos para la educación. En otras palabras, la reforma que salió de allí fue “incrementalista” en cuanto no hubo variaciones radicales en la asignación del Situado Fiscal como lo muestra el contenido del artículo 356 de la Constitución Política (CP).

En cuanto a las participaciones municipales, existió una voluntad clara de hacerlas crecientes como instrumento para reforzar los fiscos locales y para hacer posible la adopción de las responsabilidades cedidas durante la década anterior. Aquí también el debate se centró en la fijación de los sectores susceptibles de recibir estos recursos, pero finalmente se dejó a la ley la decisión sobre este aspecto. Si los recursos del Situado siguieron atados a los sectores de la salud y la educación, con el fin de garantizar su funcionamiento mínimo, se dejó a las participaciones municipales mayor libertad para la decisión en cuanto a su destinación. No obstante, en lo que sí hubo acuerdo fue en la introducción de criterios que permitirían equidad en la distribución de las dos transferencias (artículo 357 de la CP). En efecto, el fantasma de la pereza fiscal confirmada en muchas entidades territoriales, así como la excesiva concentración de recursos en las ciudades más grandes, fueron argumentos esgrimidos a favor de la introducción de los criterios de pobreza y de esfuerzo fiscal en la distribución de los recursos.

Propuestas que tocaban otros aspectos de la educación también fueron debatidas en la Asamblea. Temas como la educación gratuita para todos, la autonomía para la elaboración del currículo o la educación preescolar para todos los niños, se discutieron pero no encontraron eco en la formulación final de la Constitución, lo que confirma el énfasis fiscal de la reforma. Sin embargo, la CP dejó abierta la vía para discusiones posteriores que debían reflejarse en formulaciones legislativas.

En lo relacionado directa o indirectamente con la educación, la CP tiene 26 artículos. Tal como lo muestran las entrevistas realizadas, hubo en ese momento una conciencia en el sector de que había que aprovechar para introducir proposiciones y ajustes al funcionamiento del sector educativo. Según Téllez (1997: 9), había la certeza de que lo aprobado difícilmente sería cambiado después, teniendo en cuenta que no hay reformas constitucionales frecuentemente. Esta participación fue importante en la inclusión de los artículos que definieron la educación como derecho, sus responsables, la edad de escolarización obligatoria y el número mínimo de grados que debían cursarse (artículos 67 y 68 de la CP).

En resumen, las decisiones acerca de la descentralización de la educación fueron tomadas por los miembros de la Asamblea, con una participación importante de

¹⁷ Vale la pena recordar que durante los debates se llegó a mencionar la desaparición de este nivel territorial.

los funcionarios del gobierno, sobre todo en la parte técnica, con la injerencia o presión política de los departamentos que buscaban conservar el manejo de los recursos, y con la participación de la Federación Colombiana de Municipios que defendió permanentemente la idea de profundización de la descentralización de los municipios. Se destaca de manera especial el peso de la tradición política colombiana que a través de algunos constituyentes defendió los privilegios y el *statu quo* de los departamentos e hizo variar la propuesta inicial del gobierno de descentralizar al municipio. La ventana política se abrió poniendo el tema en agenda y si bien los diferentes actores participantes presentaron problemas claramente identificados y propuestas de soluciones, fue la corriente de la política la que primó en la orientación de la decisión final de ceder a los departamentos el monto más importante para el financiamiento de la educación. Debe agregarse, sin embargo, que fue también la corriente de la política, con base en la defensa de la participación y de la democracia local, la que permitió reafirmar la importancia del fortalecimiento de los municipios y la necesidad de destinarles transferencias directas crecientes.

3. La elaboración de las leyes de descentralización y de educación



Una vez promulgada la CP, el trabajo legislativo fue arduo, y el gobierno, especialmente activo en la formulación de propuestas al Congreso¹⁸. En ese entonces se mantuvo y a veces aumentó el interés de los diferentes grupos por participar en la elaboración de las leyes que fijarían los nuevos rumbos del sector educativo. Este momento puede ser considerado como una segunda coyuntura que permitió que el tema se mantuviera en la agenda gubernamental.

En julio de 1991, la nueva Constitución revocó el mandato del Congreso electo el año anterior y permitió la integración de un grupo consejero del presidente para la preparación de los proyectos de ley que debían ser presentados al nuevo Congreso, una vez éste se instalara¹⁹. De esta forma, el ejecutivo empezó el trabajo de reflexión, consulta y redacción de las propuestas de políticas que debían ser sancionadas como leyes. Además, el artículo 20 transitorio de la CP le otorgaba al presidente facultades extraordinarias en temas diferentes, permitiéndole eliminar o fusionar instituciones públicas y modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos durante un período de 18 meses, lo cual desató una ola de reformas institucionales. Se trataba sobre todo de lograr los cambios institucionales necesarios para la puesta en marcha de los mandatos constitucionales, y especialmente aquellos relacionados con la redistribución de las competencias y recursos. Esto le dio al ejecutivo un poder innegable en la realización de las propuestas de transformaciones administrativas.

Este artículo transitorio de la CP permitió así mismo la creación del Sistema Nacional de Cofinanciación que ratificaba la voluntad de descentralizar ofreciendo recursos de inversión del nivel central solamente para proyectos presentados por las regiones como parte de sus planes territoriales y con la exigencia de una contrapartida regional. Esta medida también puede verse como una estrategia del centro para orientar las políticas hacia programas fijados por el nivel nacional.

En este marco fueron presentados los proyectos de ley que componen la reforma de la descentralización de la educación y cuyo cronograma de evolución se muestra a continuación:

¹⁸ Otros proyectos de ley relacionados con el tema territorial y que fueron trabajados en ese momento fueron el de ordenamiento territorial, el de planeación, el de regulación de los regímenes departamental y municipal y los servicios públicos, y el del Fondo de Regalías.

¹⁹ El gobierno debía tener en cuenta la evaluación y recomendaciones formuladas por esa comisión que estaría compuesta por tres expertos en administración pública o en derecho administrativo, tres miembros designados por el gobierno y un representante de la Federación Colombiana de Municipios. La presencia de este último muestra la importancia acordada a las voces regionales, particularmente a las municipales, en la formulación de los cambios.

AÑO	TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RECURSOS	TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN
1991 Julio	PROMULGACIÓN CONSTITUCIÓN POLÍTICA	
1992 Junio	Gobierno radica proyecto de Ley de Distribución de Competencias y Recursos (proyecto de Ley 120 de 1992) en el Senado de la República	Gobierno (MEN) radica proyecto de Ley General de Educación (proyecto de Ley 59 de 1992) en la Cámara de Representantes
Agosto		Proyecto de ley de iniciativa parlamentaria presentado a la Cámara por el cual se dicta el estatuto de la educación básica (alternativo al de ley general de educación)
Septiembre		
Diciembre		
1993 Marzo	Texto definitivo de Ley 60 aprobado por comisiones de Senado y Cámara Promulgación de la Ley 60 o Ley de Distribución de Competencias y Recursos	Iniciación de trámite proyecto de Ley General de Educación en el Senado de la República Paro de Fecode
Mayo Junio		Presentación de proyecto de Ley 44 (estatutaria) al Senado que regula el derecho a la educación y ponencia para primer debate en Senado del proyecto de Ley General de Educación
Agosto		
1994 Febrero		Promulgación de la Ley 115 o Ley General de Educación

Como se observa en el cronograma, el trámite de la Ley de Distribución de Competencias y Recursos fue mucho más rápido en su paso por el Congreso que el de la Ley General de Educación. Por referirse exclusivamente a aspectos relacionados con la descentralización y por haber sido sancionada primero, se iniciará con dicha ley la presentación del proceso de toma de decisión en la elaboración de las dos leyes.

3.1. La Ley de Distribución de Competencias y Recursos

La propuesta de Ley de Descentralización o de Distribución de Competencias y Recursos fue radicada en el Congreso en agosto de 1992 como el proyecto de Ley 120 de 1992. La exposición de motivos fue realizada por los ministros de Hacien-

da, de Gobierno, de Salud y de Educación, pero el proyecto había sido preparado fundamentalmente por el DNP, en consulta con el Ministerio de Hacienda y con los ministerios sociales. De acuerdo con funcionarios de la época de la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP, su contenido había sido presentado en foros de gobernadores, alcaldes y académicos y el proyecto se inspiraba bastante en los resultados positivos que mostraba la cesión de competencias a las entidades territoriales en el sector del agua potable. Poco después de haber sido radicado en el Congreso, el DNP organizó además el seminario internacional "Descentralización, competencias y recursos" (Planeación y Desarrollo, 1993), con el fin de someter el proyecto a un debate mayor dentro de la perspectiva internacional.



El texto definitivo fue aprobado menos de un año después, en junio de 1993, en sesión ordinaria conjunta de las comisiones terceras de Senado y Cámara, que tienen a su cargo los asuntos presupuestales, con mensaje de urgencia del presidente de la República. En este segundo paso de la elaboración de la política de descentralización, por tratarse de una etapa eminentemente legislativa, el papel del Congreso fue de suma importancia, concentrándose de nuevo en los aspectos fiscales de la reforma.

Es importante insistir sobre el hecho de que la CP ya había fijado el marco de la descentralización en la medida en que había mantenido una buena parte de las responsabilidades en el nivel departamental. Se trataba entonces principalmente de desarrollar la opción de cesión de dichas competencias a los municipios, pero también las condiciones para la asunción misma de las responsabilidades por parte de los departamentos. La posición gubernamental en relación con estos dos puntos quedó plasmada en el proyecto sometido al Congreso y los cambios que tuvo en el Senado muestran la posición de los congresistas al respecto.

La ponencia para primer debate en el Senado²⁰, elaborada por los senadores ponentes Víctor Renán Barco, Aníbal Palacio y Luis Fernando Londoño C., resume los acuerdos y críticas al proyecto radicado por el gobierno. En primer lugar se le criticó a la iniciativa gubernamental su sesgo centralista, en el sentido de que planteaba demasiada intervención técnica y administrativa del nivel central y porque insinuaba que los presupuestos departamentales y municipales debían ser aprobados por la nación. En segundo término se le criticó un sesgo departamentalista, pues recogía funciones entregadas anteriormente a los municipios en salud y en educación (con la Ley 29 de 1989) y porque establecía requisitos exagerados para descentralizar la educación en el nivel municipal. Además, los ponentes estaban en contra de la rigidez que imponía el proyecto a la inversión social municipal mediante reglas de asignación excesivamente preestablecidas, mientras que dejaba una libre asignación para el Situado Fiscal. Y en lo que se refería a la complejidad de las fórmulas incluidas en el proyecto, los senadores proponían su cambio por algo "más inteligible para el ciudadano 'normal'", así como procesos menos complejos de transición para la asunción de las competencias (*Gaceta del Congreso* 137 de 1993: 1).

El pliego de modificaciones presentado por los ponentes incluyó una nueva redacción que proponía alternativas a esas críticas, donde se resaltaban los puntos que se resumen a continuación. Los ponentes mantuvieron la posibilidad de rea-

²⁰ Ver *Gaceta del Congreso* No. 137, mayo 18 de 1993, Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia: 1-2.

lización de contratos con entidades privadas (esta opción desapareció en la sesión conjunta de Senado y Cámara en junio 17 de 1993) y quitaron a los departamentos la función complementaria y de intermediación entre los niveles central y municipal para introducir los conceptos de subsidiaridad y de concurrencia del departamento con respecto a las competencias municipales. Propusieron también un artículo aparte para tratar el tema de la administración de los recursos (que saldría finalmente en la ley como administración de personal), en el que trataron de ser más precisos que el gobierno, pero donde dejaban la opción para que la ley (otra ley) fijara las escalas salariales y otros detalles. Esto fue finalmente cambiado, pues la presión de Fecode hizo que se mantuviera el Estatuto Docente como la normatividad por seguir en la versión final de la Ley de Competencias y Recursos.

En cuanto al Situado Fiscal (SF), el aporte de los ponentes se concentró en mayores precisiones con respecto a su valor como porcentaje mínimo de la base de cálculo, suprimiendo la propuesta gubernamental de Situado básico y Situado de transición; también especificaron en el texto el nombre de los programas vigentes en ese momento, que harían parte del SF, y sobre cuya base se elaboró un cálculo preciso que tomó como fundamento el año de 1993. Por otra parte, propusieron la creación de una comisión de veeduría de las transferencias y la extensión de uno a cuatro años, del plazo para el cumplimiento de los requisitos que permitirían acceder a la administración autónoma de los recursos por parte de los departamentos. Se suprimieron varias funciones de control que se asignaban al DNP en el proyecto original, transfiriéndolas a los departamentos o al Conpes Social, y la función del centro se hizo más orientadora y estimuladora con herramientas como la cofinanciación.

Pocas fueron las modificaciones introducidas por el Senado que no quedaron en la ley. Entre ellas puede mencionarse la idea de suprimir del proyecto presentado por el gobierno la limitación para acceder a la autonomía a los municipios menores de 150.000 habitantes, ya que según se dice en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes, "esta sola disposición deja por fuera a más del 95% de los municipios de la posibilidad de administrar la educación" (*Gaceta del Congreso* 137: 5). Pero finalmente, aunque con algunos cambios, y debido a la presión ejercida por Fecode para ello, la limitación se conservó para los municipios menores de 100.000 habitantes según el censo de 1985.

En general, cuando se compara el pliego de modificaciones presentado por los ponentes y el texto definitivo de la ley, se observa que básicamente se conservó lo propuesto por los ponentes. Los cambios fundamentales tuvieron que ver con la administración de personal que se mantuvo ligada a la aplicación del Estatuto Docente y a la Ley 91 de 1989 para lo relacionado con las prestaciones sociales del magisterio. Hubo también una variación en cuanto al rango de edad de la población potencial que debía cubrirse en educación, que pasó de 5 a 17 años (como estaba en el proyecto original) a ser de 3 a 15 años. Y una última diferencia tiene que ver con la fijación de porcentajes fijos en la distribución de las participaciones municipales. En efecto, el proyecto original dejaba bastante libertad a los municipios para la asignación de los recursos entre los diferentes sectores susceptibles de recibirlos, pero en la ley se establecieron porcentajes fijos para cada uno de los

sectores. Esto de alguna manera se debió a la presión que ejercieron los sectores para garantizar su financiación en el nivel local.

La interacción entre los miembros del Congreso, el DNP y el Ministerio de Hacienda fue permanente en los aspectos relacionados con la determinación del monto de los recursos y de las fórmulas. No sucedió lo mismo con la presencia sectorial y regional, según lo recuerda uno de los ponentes en una de las entrevistas. En este sentido, tanto los funcionarios del DNP como del MEN se refieren a la poca claridad que había en el sector de la educación en cuanto al tema de la descentralización. De hecho, varios de los entrevistados coinciden en que en un momento dado el MEN se dedicó a desarrollar el proyecto de ley general de la educación por considerarlo más de su responsabilidad y dejó al DNP lo relacionado con la distribución de competencias y de recursos a las entidades territoriales.

Del trámite de la ley de distribución de competencias y recursos puede concluirse que si bien la decisión estuvo en manos de los congresistas, hubo una influencia importante de los funcionarios de gobierno en la determinación de los problemas y de las alternativas de solución. Esto se debió principalmente al conocimiento técnico sectorial de estos últimos. En cuanto a los congresistas, defendieron la posición departamental, lo cual hace pensar en el apoyo que daban a la “clase política” que se ha concentrado tradicionalmente en los departamentos, pero mostraron también alguna apertura hacia procesos de descentralización de los municipios.

Es importante señalar igualmente las presiones y *lobby* ejercidos por los docentes, que aparentemente fueron más evidentes ante la Cámara de Representantes, como se observa en la ponencia para segundo debate en la Cámara al proyecto de Ley 120 que concluye así:

“Finalmente es importante resaltar los aportes, que en desarrollo de la discusión en comisiones, se hicieron al proyecto. Así como la concertación que se logró con Fecode para mantener las condiciones de la carrera docente y de las remuneraciones de los docentes; con este acuerdo se garantiza el buen desarrollo de las medidas descentralistas en el campo de la educación” (*Gaceta del Congreso* 206, 1993: 3).

A esto hay que agregar la presión ejercida por Fecode con el paro de mayo de 1993 que fue determinante para la definición de los puntos de conflicto mencionados. De hecho, como lo afirman algunos de los entrevistados, para los congresistas era muy difícil sustraerse a una fuerza tan numerosa como la del magisterio. Se concluye entonces que durante la elaboración de esta ley, aunque hubo consultas de los congresistas a los diferentes grupos interesados, el carácter especializado de la temática fiscal y la complejidad de las fórmulas alejaron a los que no eran especialistas, dejando tan sólo a los docentes que utilizando otro tipo de estrategias lograron hacer pasar sus solicitudes. En ese sentido, puede decirse que la elaboración de la Ley 60 contó con aportes técnicos, pero también con presiones políticas que le dieron su forma final.



3.2. La Ley General de Educación

El proyecto de Ley General de Educación fue presentado por el ministro de Educación Carlos Holmes Trujillo a la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes. En dicho proyecto se puede ver la posición institucional del sector, que como lo dice el propio ministro, recoge también propuestas de representantes de la educación colombiana²¹. Es bueno precisar que temas como las funciones de las juntas de educación que allí se proponían o las posiciones frente a la descentralización y a la financiación de la educación se hallaban todavía en discusión, pues el ministro hacía referencia a una próxima presentación de las conclusiones de análisis a ese respecto.

Las modificaciones realizadas al proyecto fueron numerosas, sin embargo, en este trabajo se hará énfasis principalmente en las que se relacionan con la idea de descentralización. Ya en la exposición de motivos, el ministro Holmes se refería al cambio sustancial que aportaba el proyecto con la descentralización y flexibilización del currículo. Para tal propósito, se establecía la autonomía de las instituciones educativas para organizar las áreas de conocimiento obligatorias definidas para cada nivel y para introducir áreas optativas, adaptar algunas a las necesidades y características regionales y adoptar métodos de enseñanza (*Gaceta del Congreso* No. 17 de 1992: 11). En cuanto a la dirección y administración de la educación, el proyecto establecía una descentralización que debía llegar a los ámbitos departamental y municipal, pero girando en torno de las juntas de educación, que de hecho se constituían en las instancias nuevas de dirección que operarían de manera colegiada en los niveles territoriales. La orientación era entonces hacia una descentralización principalmente departamental puesto que serían las juntas departamentales las que concentrarían la mayoría de las decisiones, especialmente en relación con la administración de personal y los recursos financieros.

Sin embargo, se dejaba a las juntas municipales funciones con respecto a los traslados de los docentes, así como en lo relacionado con la fijación de la planta docente y administrativa, y se introducía una medida innovadora que permitía la existencia de fondos de servicios docentes en cada institución escolar para atender las necesidades básicas del plantel.

La posición de los representantes ponentes del proyecto en la Cámara, Gabriel Acosta Bendeck y Pedro Vicente López, se refleja en su ponencia para primer debate al proyecto (*Gaceta del Congreso* No. 56, 1992). En un trabajo bastante cercano entre los ponentes y el MEN, éstos organizaron 18 foros regionales y se debatieron alrededor de 250 documentos o sugerencias, con la participación activa de Fecode, de diferentes sectores de la educación privada, de las administraciones departamentales y municipales y de la iglesia católica. De acuerdo con los ponentes, el proyecto también fue discutido con el DNP, buscando concertar puntos administrativos y financieros con el proyecto de Ley de Distribución de Competencias y Recursos.

En realidad, las modificaciones al proyecto gubernamental presentado por el MEN no fueron sustantivas y pueden resumirse en la introducción de aspectos relacionados con la ética en la educación, en artículos que hacían referencia al derecho

²¹ Es importante señalar que de acuerdo con la información recogida en las entrevistas y como lo hicieron ver los ponentes del proyecto de ley en el Senado, eran varios los sectores que se sentían excluidos de dicha formulación, especialmente los representantes de algunas ONG y fundaciones, así como los de la educación privada.

a recibir educación religiosa en los establecimientos educativos estatales y en otros relacionados con la contribución de la familia al proceso educativo. Las ideas planteadas para la organización del sector educativo no fueron objeto de grandes modificaciones, salvo la de permitir que las escuelas normales reestructuradas, y no solamente las instituciones de educación superior, fueran aceptadas para la formación de maestros. Los cambios mayores se reflejaron en la introducción de artículos nuevos relacionados con la profesionalización y el estímulo a la carrera docente tales como el pago oportuno y la nivelación del régimen salarial docente con los demás servidores públicos.

En cuanto a las funciones decisorias de las juntas y ejecutoras de las Secretarías de Educación, éstas se mantuvieron en las modificaciones propuestas en el primer debate de la Cámara. Pero se agregó la participación de un miembro representante de las instituciones educativas no estatales, lo cual parece reflejar la participación de este grupo en el debate.

Vale la pena mencionar en este punto la existencia del proyecto de Ley 44 de iniciativa parlamentaria, presentado por el representante Jaime Arias, que de alguna manera muestra el desacuerdo que se vivía entre algunos parlamentarios frente al proyecto gubernamental y a la manera como se estaba adelantando el debate²². Esta propuesta no mencionaba para nada las juntas de educación y dejaba a los tres niveles territoriales existentes las funciones que ya tenían, con algunos cambios leves. Creaba, sin embargo, los fondos educativos locales para el pago del personal docente y administrativo, y cedía a los municipios mayores de 500.000 habitantes la dirección local de la educación a través de una Secretaría de Educación Municipal. Sin embargo, los municipios entre 50.000 y 500.000 habitantes podían constituir esas secretarías si su capacidad financiera lo permitía, lo que muestra una visión más municipalista que la del proyecto presentado por el gobierno. El proyecto además buscaba restarle fuerza a Fecode y poner en primer lugar del proceso educativo al educando o alumno, como puede deducirse de las palabras del propio ponente con respecto al proyecto gubernamental y al sindicalismo:

“debe ser apoyado porque tiene muchas ventajas, sin llegar al extremo inaceptable de sindicalizar la educación, entregando como a veces se pretende, el manejo de los órganos de dirección a autoridades colegiadas donde impera la fuerza de los maestros sindicalizados” (*Gaceta Congreso* No. 77 de 1992: 7). Y más adelante:

“En este proyecto cada actor hace su papel. Por ello no se plantea que los maestros asuman la dirección y manejo del sistema, ya que esto los politiza, burocratiza y coloca toda la educación de los colombianos en manos de un poderoso sindicato” (Idem: 8)

Por último, la propuesta del parlamentario Arias en cuanto a la descentralización curricular, se refería a un desarrollo del currículo autorizado por el MEN, dentro de la autonomía que éste señalara.

En noviembre de 1992 se inició el segundo debate en la Cámara de Representantes en el cual los ponentes fueron enfáticos en afirmar que el esquema organizacional del proyecto se fundamentaba en la concepción de descentralización plas-

²² Otros proyectos de iniciativa parlamentaria fueron: el 133 de 1992 presentado por el senador Ricaurte Losada, relacionado con la educación no formal; el proyecto presentado por el representante Samuel Ortigón, que regulaba el sistema educativo de Colombia; el proyecto presentado por la senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, que regulaba la educación religiosa y ética; y el proyecto presentado por la representante Viviane Morales, sobre la libertad religiosa.

mada en la CP para la educación en la que participan la nación, los departamentos y los municipios. Se oponían así a la autonomía local en materia educativa, a la que veían como

“una distorsión del espíritu constitucional” y recordaban que “es necesario decir a quienes siguen pensando en el modelo municipalista radical, que dicho proyecto fue derrotado en la Asamblea Nacional Constituyente, porque ésta, lejos de abolir los departamentos, como se pretendía, los fortaleció”. (*Gaceta del Congreso* 158, 1992: 2-3).

Estos comentarios se dirigían principalmente a la posición municipalista del DNP y a la iniciativa parlamentaria presentada por el representante J. Arias.

La propuesta de los ponentes seguía siendo entonces la de la descentralización pedagógica y la de la creación de las juntas de educación como instrumento para la descentralización en la toma de decisiones fundamentales. Con estos énfasis, el proyecto fue finalmente aprobado el 14 de diciembre por la plenaria de la Cámara. Poco tiempo después hubo además cambio de ministro de Educación.

El trámite del proyecto ante el Senado de la República se inició en marzo de 1993 y los senadores ponentes, Gustavo Dájer y Germán Hernández, plantearon la necesidad de hacer cambios al proyecto aprobado por la Cámara a causa de la polémica que estaba suscitando. En efecto, varias razones los movían a ello: se afirmaba que parte de su contenido correspondía a una ley estatutaria; varios sectores habían manifestado abiertamente su inconformidad con la propuesta; el cambio de ministro podía significar innovaciones en algunas de las orientaciones del proyecto; el magisterio estuvo en paro durante quince días a causa de los desacuerdos con el contenido de varios proyectos de ley presentados por el gobierno nacional, y finalmente, era necesario evitar incongruencias con la Ley de Educación Superior, aprobada en diciembre de 1992, y con la de Distribución de Competencias y Recursos²³. Para estos efectos, los ponentes convocaron a un gran foro nacional donde recogieron ideas que integraron a las propuestas de modificaciones que presentaron posteriormente²⁴. Así, el proyecto de ley pasó de 131 a 254 artículos; adicionalmente, los mismos ponentes presentaron en agosto de 1993 al Senado, el proyecto de ley 44 estatutaria que desarrollaba el derecho a la educación.

²³ Es bueno recordar que la Ley de Competencias y Recursos, por su carácter orgánico, era de jerarquía superior a la Ley General de Educación, que sería una ley ordinaria.

²⁴ De acuerdo con los ponentes, la iniciativa se estudió en un clima de concertación con representantes de las diferentes fuerzas vivas de la nación que tienen que ver con la educación: MEN, Fecode, ONG, universidades, establecimientos educativos y sus organizaciones, Iglesia, ex ministros de Educación, educadores, estudiantes, congresistas, fundaciones, representantes de partidos y de movimientos políticos y asesoría de expertos con amplia trayectoria en materia educativa (*Gaceta del Congreso* 274, 1993: 24).

La reorganización de los artículos existentes y la inclusión de nuevas secciones como la de los educandos y la de los establecimientos educativos, dio forma a lo que sería la ley definitiva. También fueron incluidas en ese momento propuestas como la de la conformación de la Junta Nacional de Educación (JUNE), la realización del Plan Decenal de Educación, del censo educativo, del código educativo y la obligatoriedad de un proyecto educativo institucional en cada establecimiento educativo.

Dentro de los cambios realizados al proyecto aprobado por la Cámara, y teniendo en cuenta una vez más el interés de este trabajo, sobresale el fortalecimiento de las Secretarías Departamentales de Educación, que de tener una función de estudio y de recomendación a las juntas (art. 74 aprobado por la Cámara), pasaron a tener funciones más claras en el plano administrativo y de ejecución. Así mismo,

el Senado les restó fuerza a las juntas departamentales (art. 71 aprobado por la Cámara) al cambiarles la función de “aprobar” el currículo y las plantas de personal por las de “verificar” y “proponer” las plantas de personal, respectivamente. En cuanto a la función de realizar los concursos de selección para el nombramiento de personal docente, no se dejó como función de la junta sino de la Secretaría de Educación Departamental.



Dado que la ponencia para primer debate en el Congreso fue presentada en agosto de 1993, y que el texto definitivo de la Ley de Competencias y Recursos había sido aprobado en sesión conjunta de las comisiones terceras de Cámara y Senado el 15 de junio anterior, los ponentes de la ley de educación tuvieron en cuenta esta situación que afectó especialmente el contenido de los aspectos administrativos y financieros. Fue así como en ese momento se incluyó que el régimen salarial de los educadores estatales se regiría por el Estatuto Docente y por la Ley 4a. de 1992.

Dentro de las propuestas que no quedaron en el texto definitivo de la ley se encuentra la que establecía que cada núcleo de desarrollo educativo fuera el responsable de la coordinación y asesoría para el diseño y desarrollo del plan de estudios de las instituciones educativas de su jurisdicción. La propuesta del Senado incluyó también la creación de Secretarías de Educación municipales con una especificación detallada de sus funciones, lo que fue transformado posteriormente en un artículo muy general donde se dice que ejercerán las funciones que corresponden a las competencias atribuidas al municipio por la Ley 60.

La tarea desarrollada por los ponentes de la ley fue ardua y comprometida, tal como lo manifestaron varios de los entrevistados. Como lo recordaban ellos mismos, “la legislación educativa con muy pocas excepciones, como la de 1903, no ha sido producto del Congreso de la República, sino del Ejecutivo y a ello se debe en gran medida el caos normativo que es manifiesto, principalmente en los últimos cincuenta años” (*Gaceta del Congreso* No. 19, 1993: 19). Parecería que los parlamentarios encargados de sacar adelante la normatividad educativa, ejercieron su función en concordancia con la voluntad clara de aprovechar la oportunidad para incidir en el rumbo de la educación colombiana.

De todo lo expuesto se deduce que la participación de los diferentes grupos interesados en el tema educativo se dio más ampliamente en la elaboración de la Ley General de Educación. Por una parte, el contenido del proyecto de ley trataba aspectos sectoriales diversos, lo que hizo que diferentes actores de la sociedad civil vinculados a estos temas se acercaran al debate. Así, en ese proceso pudieron verse mayores aportes en cuanto a la identificación de los problemas y en cuanto a las propuestas de solución que en el debate que condujo a la Ley 60.



LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE REFORMA

En esta sección se hará una presentación de los participantes en el proceso de formulación de la reforma de descentralización. Se destacarán sus fortalezas, las relaciones entre ellos y los momentos en que fueron más activos, así como las propuestas de descentralización que defendieron.

1. Los participantes: sus fortalezas y recursos



El objetivo de esta sección es doble. Por un lado, se trata de aportar elementos individuales e institucionales que ayuden a la comprensión del desarrollo de los debates. Por otro, se parte del supuesto de que las acciones particulares y colectivas durante la reforma dependieron en buena medida de la percepción que los diferentes participantes tenían de sus colegas y de sus oponentes, de sus afinidades y de sus diferencias. Para efectos de la presentación y del análisis, los actores se organizarán en los pertenecientes al Estado institucional y los que se sitúan por fuera de éste. Dentro de los primeros se clasifican los dirigentes, los funcionarios públicos y los miembros electos, o sea, los parlamentarios y los constituyentes²⁵; dentro de los segundos se encuentran los educadores organizados en el sindicato Fecode, los investigadores, los grupos de interés y los medios de comunicación.

1.1. Los dirigentes

Los dirigentes que participaron en la reforma corresponden a los ministros de Educación (MEN) y de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y al director del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los dos últimos, economistas muy cercanos al presidente, se mantuvieron a la cabeza de sus instituciones durante toda la administración Gaviria, mientras que durante el mismo período hubo tres ministros de Educación.

En general, todas las personas entrevistadas, tanto las pertenecientes al gobierno como las externas a él, se refieren al débil poder de negociación del MEN frente a las otras dos instituciones. Uno de los puntos señalados se relaciona con los cambios continuos de directivos, lo cual impide la realización y el sostenimiento de acciones organizadas. En general, los directivos llegan al sector sin conocerlo, y cuando empiezan a conocerlo, deben partir.

El primer ministro de Educación del gobierno Gaviria fue Alfonso Valdivieso, quien tuvo a su cargo, junto con el DNP, la formulación del plan de desarrollo Plan de Apertura Educativa así como el inicio de su puesta en marcha. Algunos recuerdan que por haberse opuesto a la propuesta inicial del plan, presentada por el DNP, encontró rápidamente la oposición del jefe de dicha entidad, quien se encargó de promocionar la idea de que el ministro era demasiado débil para enfrentar al

²⁵ Aunque los miembros de la Asamblea no hacen parte del Estado institucional, se incluyen en esta categoría por haber sido elegidos democráticamente.

LOS PRESIDENTES Y LOS MINISTROS

MINISTROS DE EDUCACIÓN	MINISTROS DE HACIENDA	JEFES DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
Presidente Virgilio Barco (1986-1990)		
Marina Uribe de Eusse Antonio Yepes Parra Manuel Francisco Becerra	César Gaviria Luis Fernando Alarcón	María Mercedes Cuéllar Luis Bernardo Flórez
Presidente César Gaviria (1990-1994)		
Alfonso Valdivieso Carlos Holmes Trujillo Maruja Pachón de Villamizar	Rudolph Hommes	Armando Montenegro
Presidente Ernesto Samper (1994-1998)		
Arturo Zaravia Better María Emma Mejía Olga Duque de Ospina Jaime Niño	Gustavo Perry José Antonio Ocampo	José Antonio Ocampo Juan Carlos Ramírez Cecilia López

sindicato. Pese a esa situación, otros le reconocen un interés técnico, mezclado con alguna dosis de experiencia política que permitió por ejemplo negociar con el sindicato y realizar el Censo Nacional de Docentes. Le siguió el ministro Carlos Holmes, de los tres ministros de Gaviria el que tenía más fuertes lazos con el mundo de la política y con el Congreso. Además, había sido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, lo cual le daba cierta holgura dentro de los debates legislativos durante los cuales buscaba preservar el espíritu de la Carta. Holmes quiso tener un mandato sin huelga de docentes, por lo que adoptó una posición de negociador frente a los diferentes actores, más exactamente entre la Fecode y el DNP. Es percibido como el ministro que estuvo más cerca del sindicato de docentes puesto que prácticamente adoptó el proyecto presentado por la Fecode como proyecto de Ley General de Educación. Algunos funcionarios de gobierno manifiestan haber sentido que el ministro hacía más frecuentemente equipo con el sindicato que con el resto del gobierno y los participantes no gubernamentales dicen haberse sentido engañados por el ministro, pues a pesar de que se manifestaba de acuerdo con sus propuestas, en últimas adoptaba las del sindicato.

Finalmente, la ministra Maruja Pachón llegó cuando el proyecto de ley de educación había sido aprobado por la Cámara de Representantes y entraba al Senado, y la opinión general es que no gozaba de apoyo real en el Congreso. Su llegada al ministerio marcó un viraje en el estilo de trabajo y el equipo del MEN empezó a operar de manera estrecha con el DNP y con el Ministerio de Hacienda. Esto duró hasta que la Fecode realizó una huelga de quince días, una de las más largas de los últimos años, que hizo que el gobierno variara la posición adoptada hasta entonces.

En cuanto a los dirigentes de las otras dos instituciones gubernamentales, el DNP y el MHCP, se les atribuyó en buena medida la utilización del poder de la economía como base del poder político. Los dos dirigentes de las instituciones que manejan la política económica y fiscal del país, eran personas cercanas al presidente

y se hicieron ampliamente conocidos por su papel en la consolidación del neoliberalismo en Colombia. De alguna manera se ajustan a la descripción que hace Ahumada (1998) de los tecnócratas en cuanto ejes de la elite neoliberal, a los que presenta como individuos con un nivel elevado de formación académica especializada, con cargos importantes en organizaciones de gran tamaño y complejidad, tanto públicas como privadas, que han realizado estudios de posgrado en economía en las universidades de elite de Estados Unidos, que han sido compañeros de curso de funcionarios que ocupan en la actualidad puestos de dirección en la banca multilateral y en el FMI, y que sostienen que los problemas económicos requieren ante todo una aproximación técnica y no política. Estas características corresponden a las de los dirigentes del MHCP y del DNP durante la administración Gaviria y permiten concretar sus fortalezas como actores del proceso que nos ocupa. En efecto, la formación especializada de que disponían, el respaldo que les ofreció siempre el presidente y su papel privilegiado en la puesta en marcha de las políticas, les permitió ejercer un liderazgo importante en la definición de la política de descentralización. Sin embargo, como lo reconocerían ellos mismos posteriormente, hizo falta profundizar en la problemática educativa misma, por lo que el producto final fue una reforma educativa incompleta (Montenegro, 1995).

Durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente se mostraron como creyentes firmes de las leyes del mercado y como defensores convencidos de la descentralización. Algunos ex funcionarios y asesores del MEN opinan que estos dirigentes no tenían un interés especial por el sector de la educación, aparte del de romper la fuerza del sindicato y de racionalizar los costos y la administración del sector. Finalmente sus preocupaciones eran sólo financieras y administrativas, y para buscar soluciones proponían opciones como la del modelo de descentralización adoptado en Chile, muy recomendado entonces por la banca multilateral. Algunos hablan de una obsesión por el modelo chileno de modernización institucional. Además, se les achacaba también un interés escondido por la privatización.

Los dirigentes de estas dos instituciones se ligaron para sacar adelante la reforma. Para ello, enviaban al Congreso memorandos que firmaban conjuntamente y cuya propuesta técnica era por lo general formulada por el DNP, en los cuales exponían sus puntos de vista. Esto confirma la idea de diferentes actores sectoriales que afirman que la mayoría de las decisiones importantes en educación son tomadas por estas dos instituciones.

El presidente, por su parte, intervino poco en la reforma y delegó en los ministros la responsabilidad de su formulación, pero su inclinación hacia la descentralización de los servicios sociales era firme y reconocida. Aunque el sindicato tuvo una reunión con los presidentes Gaviria y Samper respectivamente, donde los docentes expusieron sus preocupaciones y sus exigencias, las negociaciones siempre se realizaron con los equipos ministeriales.

1.2. Los funcionarios públicos

Los funcionarios de gobierno que se tienen en cuenta en este trabajo se sitúan en las instituciones señaladas antes (se trata principalmente de funcionarios que ocu

paban cargos directivos que fueron llamados a participar en un momento u otro de la formulación de la reforma), pero se incluyen también funcionarios de carrera que acompañaron a dichos directivos en el proceso. De nuevo, se percibe una opinión generalizada acerca de la debilidad institucional del MEN. Dentro de las explicaciones que se han dado a esta situación está el ya mencionado cambio continuo de directivos y el hecho de que muchos de los funcionarios poseen una formación de base de educadores y ejercen funciones administrativas para las cuales no han sido preparados. De hecho, la visión más administrativa de los que ejercían los cargos directivos provocó en ocasiones conflicto interno con el resto de los funcionarios e impidió muchas veces un trabajo sostenible de equipo.

En conjunto, a los funcionarios del MEN se les reconoce un mejor conocimiento práctico del funcionamiento de la educación, menos teórico que el que poseen las otras instituciones. Además, el MEN dispone de un grupo numeroso de abogados que domina la complejidad normativa del sector. Estos dos factores le confieren una fortaleza innegable en el momento de las evaluaciones y propuestas de cambio, especialmente en lo que se refiere a la puesta en marcha de las políticas.

Por su importancia dentro de la puesta en marcha de los programas, estos actores fueron participantes activos a lo largo de los debates. Sin embargo, se recoge en las entrevistas que el MEN no tuvo una capacidad propositiva clara en cuanto al tema de la descentralización de la educación; su papel habría sido más el de recoger las posiciones del DNP y del MHCP, por un lado, y las del sindicato, por otro, acercándose a una u otra según el tema en discusión. Además, según lo recuerdan directivos de ese momento, hubo en el MEN una división interna con respecto al contenido del proyecto de Ley General de Educación, lo que hizo que los funcionarios adoptaran en ocasiones una posición más personal que institucional²⁶. En últimas, el proyecto de ley fue confiado por el ministro a dos funcionarios, el director de la Oficina de Planeación Educativa y un asesor jurídico, que se hicieron los voceros de la institución y quienes tuvieron a su cargo la conciliación de los diferentes puntos de vista dentro y en el exterior del MEN. Estos funcionarios, con el acuerdo del ministro, decidieron consagrarse prioritariamente a la propuesta de Ley General de Educación, aunque esto significara dejar el liderazgo de la Ley de Distribución de Competencias y Recursos al DNP. Esto se le criticó fuertemente al MEN por cuanto las dos leyes tenían puntos que las ligaban intrínsecamente ya que la transferencia de las competencias y su financiamiento no podían separarse de la organización sectorial que se discutía en el proyecto de educación.

En cuanto a los funcionarios del DNP y del MHCP, éstos se inscriben en cuerpos institucionales más homogéneos en su interior, que funcionan principalmente con una racionalidad económica y gozan de cierto prestigio dentro del conjunto de la administración pública. De una parte, toman las decisiones en cuanto a la asignación de los recursos de funcionamiento (MHCP) y de inversión (DNP) para los diferentes sectores y, por otra, aprueban, en conjunto con las entidades sectoriales, la distribución de dichos recursos. Hubo, sin embargo, discrepancias entre la dos instituciones con respecto a la manera de distribuir los recursos que serían transferidos a las entidades territoriales. Como ya se dijo, el DNP, y en su interior la Unidad de Desarrollo Territorial, fue la entidad encargada de presentar el proyecto de Ley de Distribución de Competencias y Recursos al Congreso de la Repú-

²⁶ Uno de los directivos del MEN recuerda que personas que hicieron parte inicialmente del grupo encargado de trabajar la ley en el ministerio, organizaron foros en entidades privadas y asesoraron proyectos que iban en contra del proyecto del MEN.

blica. Recibió muchas críticas por proponer una ley que contenía demasiados tecnicismos y fórmulas (esto fue reconocido posteriormente por algunos de los proponentes mismos de la idea), así como por su excesivo municipalismo. Los funcionarios de Hacienda veían con mejores ojos una descentralización departamental, pues manifestaban demasiadas dudas en cuanto a la capacidad de los municipios para administrar los recursos de la educación. De manera general puede decirse que la gran crítica a estas dos instituciones radicaba en el carácter racionalista de las soluciones que proponían, lo cual no coincidía siempre con las prácticas reales del sector.

Aunque de manera general, los funcionarios de gobierno compartían la identificación de los problemas, que asociaban a situaciones de baja eficiencia y eficacia y que relacionaban con errores en la distribución de los recursos de personal y financieros principalmente, no sucedía lo mismo con las soluciones propuestas por las diferentes instituciones, terreno en el cual, según recuerdan algunos de los participantes en los debates, se sentía casi una imposición de los criterios de descentralización defendidos por el DNP. Mientras que el MEN planteaba básicamente una descentralización pedagógica, el DNP planteaba una descentralización administrativa y financiera del municipio. En cuanto al MHCP, sus inclinaciones se manifestaban más por una descentralización financiera departamental.

1.3. Los miembros electos

Este grupo está constituido por los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y del Congreso, y por los alcaldes y gobernadores. De acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, el magisterio, en cuanto fuerza electoral, es una variable importante para los miembros de la Cámara, así como para muchos gobernadores y alcaldes. El sindicato contaba con un apoyo especial en la Cámara donde uno de los dos ponentes del proyecto de la ley de la educación había sido docente y miembro de la Fecode. Así mismo, como ya se dijo, dos de los miembros de la Asamblea Constituyente habían sido presidentes de la Fecode con anterioridad.

Lo que se observó durante los trámites de las leyes 60 y 115 en el Congreso confirmó algunas de las ideas que circulan tanto en la opinión pública como en trabajos académicos acerca del funcionamiento de este órgano legislativo. Ante todo, se constató la presencia de intereses muy particulares y la poca voluntad de lograr transformaciones importantes en el sector educativo. En realidad, fuera de los ponentes de los proyectos de ley, hubo pocos parlamentarios realmente comprometidos en la discusión. En la Cámara en particular, como lo expresaron durante las entrevistas algunas personas, las posiciones adoptadas durante los debates dependían de intereses específicos como el hecho de ser propietario de uno o varios colegios, de tener un pariente trabajando en el sector o de evitar el cierre de una escuela normal en su propio pueblo de origen. Además, los compromisos políticos y las negociaciones entre los propios parlamentarios les hacían cambiar de opinión inesperadamente.

En cuanto al grado de conocimiento de los temas en discusión y a la calidad de los debates, dejaron mucho que desear. Se votaban artículos, especialmente en el

debate sobre la ley de educación en la Cámara, y a los pocos minutos se proponían unos nuevos que contradecían los aprobados. Sólo el tema de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa logró una mayor convocatoria. El sindicato mismo reconoce que el Congreso no se preocupa realmente por la educación, sino que más bien a los parlamentarios les interesa servir de intermediarios en los conflictos que oponen a la Fecode con el gobierno, acción que puede traducirse en votos posteriormente.

Sin embargo, se reconoce el compromiso de los ponentes y el hecho de que hubo una mayor profundidad de los debates en el Senado. Los ponentes del proyecto de ley en esa instancia ampliaron el debate, lo cual permitió la participación real de sectores de la sociedad civil que habían sido excluidos durante la etapa anterior. Algunas organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la enseñanza privada se convirtieron entonces en participantes activos dentro del proceso.

De cualquier manera, los parlamentarios, y especialmente los ponentes, desempeñaron un papel fundamental en la reforma en cuanto receptores de las diversas posiciones gubernamentales y no-gubernamentales y por la conciliación con sus propios intereses y valores. Esa posición les daba una fortaleza excepcional dentro del proceso puesto que eran los actores responsables de la aprobación de las leyes. En el tema de las finanzas territoriales, el Senado contaba además con senadores como Víctor Renán B., muy respetado por las diferentes partes por su conocimiento sobre el tema. Sin embargo, pesaban en contra de los parlamentarios las características institucionales del Congreso en cuanto a su excesiva "poliquería", compromisos e inmovilismo.

En este grupo se incluye también a los gobernadores de departamento, quienes mostraron su interés por retomar las atribuciones que les había quitado la reglamentación anterior con la Ley 29 de 1989, transfiriéndolas a los municipios. En realidad, aprovecharon la coyuntura de la reforma para retomar la administración de los docentes que siempre les había proveído un poder importante en la administración pública departamental. Se trataba además de conservar en el nivel departamental el manejo de los recursos del Situado Fiscal, cuyo monto ha sido desde los años sesenta una de las fuentes más importantes de recursos para el departamento. Esa pelea se llevó a cabo principalmente durante la Asamblea Constituyente y puede decirse que de ella salieron ganadores.

Aunque los dirigentes departamentales y locales atribuyen a la educación una importancia mayor que la que le otorga la elite política del orden nacional (Duarte, 1995), parecería que esta preocupación no va más allá de los nombramientos y de los traslados. El interés de los gobernadores se orientaba básicamente por el aspecto financiero y por la defensa y el monto de las transferencias de la nación; su interés por los problemas educativos concretos nunca se hizo evidente. Así, en 1991 el entonces ministro Valdivieso decía que no encontrando una definición propia de sus funciones, los departamentos se movían entre dos tendencias: la de ser pequeños ministerios de educación con sus vicios burocráticos y una gran centralización administrativa, o la de preocuparse prioritariamente de nombramientos y contrataciones masivas de personal para transferir después las responsabilidades financieras al nivel central.

Además, su participación en cuanto grupo de gobernadores en defensa de estas ideas no fue clara; se observaron casos individuales de gobernadores que gozaban de más respeto dentro del mundo técnico o político y que fueron consultados o invitados a los debates, pero en general todas las personas entrevistadas coinciden en que su participación fue escasa. Muchas veces delegaban el seguimiento de la discusión a los secretarios de Hacienda o de Educación departamental, quienes, pese a su conocimiento sectorial, difícilmente lograban retener la atención de los demás participantes.

En el caso de las autoridades municipales, hubo una mayor presencia como cuerpo organizado a través de la Federación Colombiana de Municipios que trataba de defender la idea de la municipalización. Teniendo en cuenta la diversidad regional y política de las entidades territoriales era difícil pensar en una participación individual, sin embargo, las propuestas concertadas en grupo no abundaron. En realidad, si los gobernadores fueron poco escuchados, los alcaldes lo fueron aún menos, con algunas excepciones de alcaldes o ex alcaldes de las ciudades capitales. Sin embargo, es importante resaltar que en la formulación de la Ley 60 se tuvo en cuenta la existencia de esa federación, así como la de la Asociación de Gobernadores para la integración de la Comisión Veedora de las Transferencias (artículo 12).

Paralelamente se elevaba una crítica continua y generalizada al conjunto de entidades territoriales, pues el sindicato, entre otros, denunciaba la costumbre que tenían de adoptar medidas que buscaban complacer a todo el mundo, como nombramientos y traslados, sin tomar conciencia de sus consecuencias, todo esto en un clima que exacerbaba las prácticas corruptas.

Es común la percepción de que había poco conocimiento y entendimiento de la reforma de descentralización entre las autoridades territoriales, especialmente en los alcaldes, lo cual pudo incidir en su escasa participación. Pero también puede argumentarse que se sentían representados en el debate por los congresistas a los cuales delegaban la defensa de sus intereses regionales. En efecto, la CP era aún reciente como para pensar que se hubiera operado un cambio en las prácticas políticas que ligaban a las autoridades regionales y locales con el Congreso, y como lo expresa Jaime Castro (1998: 45), antes de la descentralización, la clase política tenía asiento en el Congreso y ejercía el poder del Estado en todos los municipios del país. Aunque en la teoría, antes de la CP de 1991, le correspondía al presidente nombrar a los gobernadores, en la práctica el ejercicio de esa facultad estaba sometido a las presiones de los senadores y representantes, y así los gobernadores se convertían en “propiedad” o “cuota” del congresista que los representaba. Todo esto hace pensar que pese a la integración de un nuevo Congreso, la cultura política seguía operando en buena medida de la misma manera y que por lo tanto la independencia ideológica y política de las autoridades territoriales no fuera una realidad, delegando las decisiones frente al tema en los congresistas.

Por la diversidad de los miembros electos, que se expresaba tanto en el plano ideológico como en el del grado de conocimiento sectorial, es difícil resumir sus posiciones frente al tema de la descentralización de la educación. Pero teniendo

en cuenta que no todos estuvieron igualmente comprometidos con la discusión del proyecto, puede afirmarse con base en lo expuesto por los ponentes y por el contenido mismo de las entrevistas, que sus preocupaciones giraban en torno de los problemas de distribución del Situado Fiscal entre las regiones y entre los sectores de salud y educación. Un grupo liderado por el senador Renán B. defendía la idea de imponer porcentajes fijos para la distribución sectorial de los recursos (incluyendo las participaciones municipales), mientras que otro, con el entonces alcalde de Bogotá Jaime Castro, propugnaba la autonomía de las entidades territoriales para la distribución de sus recursos. El primero, departamentalista por excelencia, no confiaba mucho en las capacidades de los municipios para administrar la educación, mientras que el segundo era conocido por su interés de llevar la descentralización a los municipios. Otros senadores que incursionaron más en el funcionamiento del sistema educativo sostuvieron propuestas de delegación de funciones administrativas y financieras a la propia institución educativa. Todo esto muestra la diversidad de las posiciones adoptadas por los miembros electos.

1.4. Los educadores organizados en sindicato

La Federación de Educadores, que cuenta ya cuarenta años de existencia, reúne a más de 300.000 personas y consta de 34 sindicatos autónomos pero federados²⁷. Se reconoce a ella misma como la representante de la sociedad frente al gobierno en lo relacionado con la educación primaria y secundaria, y sus acciones se orientan prioritariamente hacia el ejecutivo y el Congreso, dejando de lado a otros actores de la sociedad civil.

Los maestros se sentían los responsables de la reforma de la educación iniciada con la nueva Constitución²⁸ y argumentaban que las comunidades no poseen los conocimientos suficientes en educación como para cederles demasiadas responsabilidades en la administración y la determinación de los contenidos educativos. Esta actitud y el hecho de preferir siempre una negociación directa y en solitario con los ministros, les ha valido una crítica constante de los grupos organizados de la sociedad civil interesados en la educación.

En la mayoría de las entrevistas realizadas aparece la idea de que los únicos intereses de la Fecode son la discusión salarial y la defensa del Estatuto Docente, siendo esta opinión más generalizada entre los funcionarios públicos. Sin embargo, se le reconoce un muy buen conocimiento del sector y la ventaja de la permanencia, a diferencia de los funcionarios gubernamentales que son cambiados constantemente. Se puede hablar de una burocracia sindical especializada y profesional que lleva ya tiempo en la lucha por sus intereses.

Aunque existe una imagen generalizada de que sus miembros son personas de la izquierda, los directivos del sindicato afirman tener seguidores de todas las facciones políticas presentes en la política colombiana. Recientemente los docentes han logrado llegar a esferas políticas de gran prestigio en el funcionamiento del régimen democrático. Así, tuvieron dos representantes entre los miembros electos democráticamente para la Asamblea Nacional Constituyente en representación del movimiento AD-M19 y en la actualidad cuentan con un senador en el

²⁷ Cada uno de estos sindicatos aporta 15% de sus ingresos anuales a la federación, y los maestros de cada seccional deben aportar el uno por ciento de su sueldo mensual a la agremiación. La cifra supera los 10.000 millones de pesos en 1999. Con esos dineros se cubre la nómina de los 12 funcionarios que laboran en la sede de Fecode, y otros gastos de representación en cada Casa del Maestro en todas las ciudades capitales. La cabeza de Fecode está integrada por 15 profesores, todos en comisión sindical (*El Tiempo*, octubre 19 de 1999).

²⁸ El papel del sindicato fue abordado por Montenegro (1995) en la descripción que hace de la reforma de descentralización. En H. Gómez Buendía, 1998, *Educación: La agenda del siglo XXI*, se encuentran otras reflexiones en cuanto a la importancia del actor sindical en los sistemas de educación.

²⁹ En la última etapa del gobierno de Ernesto Samper, el viceministro de Educación fue Abel Rodríguez, ya mencionado por su designación a la Asamblea Constituyente.

Congreso de la República²⁹. Y en lo que se refiere a los miembros de la Cámara de Representantes, de las Asambleas departamentales y de los Concejos municipales, a menudo su elección parece estar ligada a los votos de los docentes. En ese sentido, los directivos del sindicato afirman que aunque han tenido conversaciones con los directorios de los partidos políticos, la experiencia les ha mostrado que lo que cuenta realmente es hablar con los parlamentarios de todos los grupos políticos con el fin de conseguir su apoyo. Además, son conscientes de su fuerza numérica que asocia en momentos a docentes, padres y alumnos, lo que de acuerdo con uno de los senadores entrevistados, les otorga una fuerza importante para respaldar las solicitudes que hacen ante las diferentes instancias del Congreso. Y tal como lo afirma un ex alcalde, hacen una divulgación selectiva de la información que puede ser muy nociva para aquellos que tienen pretensiones políticas³⁰.

Los funcionarios de gobierno ven a los sindicalistas como defensores del *statu quo*, enemigos de toda propuesta técnica que afecte las condiciones en que funciona el magisterio, pero reconocen que son actores determinantes en la política educativa. También se les asocia una preocupación constante por la eventual privatización de la educación pública a la cual se oponen por completo.

La Fecode manejaba, y de hecho sigue haciéndolo, muchos grupos que funcionan en el ámbito departamental y local como las Juntas de Escalafón, los Centros Experimentales Piloto y las escuelas mismas, lo cual les permitía disponer de una amplia red que los mantenía muy bien informados sobre la situación de la educación a lo largo del país. Buscaban conservar y ampliar el espacio que habían ganado en la administración de la educación, para lo cual propusieron la constitución de las juntas de educación, lo que los opuso permanentemente al gobierno y al sector privado que pensaban que la educación no debía ser administrada por los docentes. Contaban con un grupo importante de negociadores que ha adquirido mucha experiencia a lo largo de los años, y según cuentan personas que participaron en el proceso de definición de la reforma de la educación, disponían de estrategias concretas que iban de la integración de grupos propositivos y de grupos de apoyo, a la amenaza de huelga. Se relevaban entre ellos, lo que les permitía una resistencia superior a la de los demás actores, que eran menos numerosos, para cumplir con el conjunto de actividades como asistir a las reuniones, redactar propuestas y hacer *lobby* para la defensa de dichas propuestas.

Pese a las afirmaciones en el sentido de que el movimiento sindical se ha debilitado en América Latina con la puesta en marcha de las políticas neoliberales (Ahumada, 1998), puede afirmarse que el sindicato de educadores en Colombia sigue manteniendo un poder de presión importante³¹. De esta manera, el acceso a los canales de decisión clave les ha permitido defender y negociar sus opciones prioritarias como el mantenimiento del Estatuto Docente o el del Fondo Prestacional del Magisterio.

En cuanto a la descentralización de la educación, el magisterio defendía la idea de descentralización pedagógica y curricular y una dirección y administración, es decir, una toma de decisión colegiada, con la participación de diversos estamentos de la comunidad. De acuerdo con su propuesta, este tipo de funcionamiento permitiría frenar de alguna manera las prácticas clientelistas tan corrientes en la ad

³⁰ En una de las entrevistas realizadas, un miembro de la Fecode se refiere a los mecanismos de presión ejercidos por el sindicato para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los parlamentarios con los docentes: "...nunca habíamos hecho ese aprovechamiento político de denunciar públicamente a los parlamentarios que en las regiones se comprometen a una cosa pero que en el Congreso votaban otra. A muchos de ellos les sacamos afiches denunciándolos como enemigos de la educación pública y creo que nunca volvieron a salir como parlamentarios".

³¹ Esto se hizo evidente al inicio de la administración Samper en 1995 cuando los maestros lograron un acuerdo con el gobierno en el cual el aumento salarial de los años 1996, 1997 y 1998 superó en ocho puntos el incremento de los salarios estatales. En los últimos años, específicamente en el gobierno anterior, los maestros obtuvieron favores especiales: lograron subir de 4 a 5% su sueldo por ascensos en el escalafón y obtuvieron del ejecutivo una prima especial de 8% anual, una prima de vacaciones, la construcción de cinco sedes sociales y 20.000 millones de pesos para capacitación. El acuerdo durante el gobierno de Samper le costó al fisco 700.000 millones de pesos, cuando el cálculo inicial no debía pasar de 300.000 millones (*El Tiempo*, octubre 19 de 1999).

ministración de la educación. Con respecto a la financiación, aunque cada nivel territorial debería aportar recursos para la educación, el nivel central debía hacerse cargo enteramente de la financiación de los gastos de personal docente y administrativo.

La idea de descentralización defendida por el sindicato fue resumida así durante la entrevista a uno de los dirigentes de ese momento: "Financiación completa del gobierno con presupuesto nacional, planta de personal única a cargo de los recursos del Situado Fiscal y autonomía escolar a las instituciones para definir currículo, plan de estudios y metodología". La posición inicial en defensa de la "nacionalización" de la educación, es decir, de la financiación con presupuesto nacional, se mantuvo a lo largo de la discusión argumentando una desconfianza total en las capacidades presupuestales de las entidades territoriales y en las prácticas corruptas para el manejo de dichos recursos. En cuanto a la administración de personal, difícilmente aceptaron la opción de descentralizarla a los municipios de más de 100.000 habitantes según el censo de 1985.

1.5. La sociedad civil organizada

En este grupo se incluyen los investigadores, consultores, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la enseñanza privada. Debido a su diversidad (participaron grupos en representación de los indígenas, de las comunidades negras, de las mujeres, de la Iglesia, de los discapacitados, y otros más) la caracterización que aquí se hace es general. De hecho, las personas entrevistadas hacen referencia constantemente a una gran dispersión de las propuestas debida a la diversidad de intereses, donde cada uno buscaba incluir artículos que refirieran específicamente a sus necesidades. Esto impidió una posición de fuerza frente a los demás actores.

Los especialistas en los temas de educación y de descentralización trabajan por lo general como investigadores, como consultores y desde esta posición asumen posiciones de crítica y generan propuestas que son difundidas especialmente a través de revistas especializadas, de grupos de trabajo, de seminarios y de asesorías. Durante el proceso de formulación de la Ley 60, el DNP llamó en calidad de consejeros o de consultores a economistas de reconocido prestigio en temas fiscales, que ejercieron el papel de reacción técnica a las propuestas, y se convirtieron en aliados estratégicos en la defensa de las alternativas planteadas. Otros investigadores, más ligados a la academia en las disciplinas de la educación, la filosofía, y en general en las ciencias humanas, trabajaron principalmente con grupos organizados del sector educativo tales como las asociaciones de colegios privados o religiosos y en general con las ONG interesadas en el tema. Fueron invitados a cumplir con la función ya mencionada de asesoría y fueron más activos en temas relacionados con las propuestas de reforma pedagógica y curricular que en lo relacionado con la administración o con la financiación de la educación. En general, la participación de los intelectuales osciló entre dos grupos: por un lado, los críticos radicales del modelo neoliberal que asociaban estrechamente la idea de descentralización al mecanismo para liberar al Estado de sus responsabilidades transfiriéndolas a las regiones, y por otro, la visión opuesta que veía en la des-

centralización la búsqueda de una mayor presencia del Estado en las esferas locales y regionales, ahogadas hasta entonces por las prácticas políticas del sistema bipartidista.

En cuanto a los grupos de las asociaciones de la enseñanza privada se destaca principalmente Conaced, alrededor de la cual se agruparon otras organizaciones de menor tamaño que contaban con una participación importante de la Iglesia y de centros docentes privados. Aunque los objetivos eran diversos, primó la defensa de intereses muy específicos, entre ellos que las instituciones privadas pudieran beneficiarse de recursos estatales, que se lograra conservar y ampliar la autonomía de sus establecimientos escolares y que se adoptara la libertad de tarifas.

Por otra parte, fue importante el papel desarrollado por el conjunto de ONG vinculadas de manera más amplia al desarrollo social y cuya participación se concentró en los debates durante la Asamblea Constituyente y en la discusión del proyecto de Ley General de Educación. En efecto, a partir del inicio de la Constituyente, varias ONG y otras organizaciones de la sociedad civil iniciaron una movilización en torno a la creación de grupos de discusión, a la elaboración de documentos propositivos y a la participación en los debates organizados por las comisiones preparatorias, así como acciones de *lobby* ante los miembros de la comisión que trataban del tema de la educación. Se destaca la participación del Cinep, de Foro por Colombia (quienes participaron especialmente durante el inicio de la reforma en la época de la Asamblea Constituyente), de las corporaciones SOS Viva la Ciudadanía y Tercer Milenio, y de las Fundaciones Corona, FES, Social y Restrepo Barco. Todas estas ONG, con trabajo y experiencia en proyectos educativos, se involucraron sobre todo en la discusión sobre la descentralización curricular y participaron activamente en el debate a la propuesta de Fecode sobre la constitución de las juntas de educación. Pero su participación, tanto como la de los colegios privados en la formulación de la Ley 60, tal como se reconoció posteriormente por miembros de esas mismas organizaciones, fue muy escasa.

La falta de interés por el tema de la descentralización correspondía también, de acuerdo con un representante de este grupo, a falta de conocimiento acerca del mismo y a la imposibilidad de seguir las propuestas extremadamente técnicas que presentaba el gobierno. Esta situación pone en evidencia un desconocimiento acerca del funcionamiento de la administración pública y de la racionalidad administrativa, presupuestal y de toma de decisión en el sector público, que limita la participación real de los grupos organizados de la sociedad civil en reformas amplias que toquen más que sus intereses específicos. De hecho, entre la diversidad de los grupos organizados, se reconoce tan sólo una mayor presencia en los debates de los grupos en representación de los indígenas, lo que es comprensible en la medida en que la reforma de descentralización les afectaba directamente, pues se discutía acerca de que los resguardos, al igual que los municipios, tuvieran su participación en los ingresos corrientes de la nación.

Sin embargo, paralelamente a esta debilidad, se hicieron evidentes fortalezas como por ejemplo la independencia de que gozan las organizaciones de la sociedad civil frente al gobierno, lo que les permite cierta neutralidad en el debate. Además, su intervención permitió hablar por primera vez de una verdadera apertura democrática en la cual la sociedad civil participaba realmente en el debate



aportando y haciendo presión por la defensa de sus propuestas, y sobre todo abriendo las puertas para una nueva pluralidad dentro de la gestión pública.

En general, los actores pertenecientes a esta categoría fueron críticos de la ineficiencia en la prestación del servicio público educativo y defendieron un mayor nivel de autonomía y de descentralización las instituciones educativas. Comparaban su poca credibilidad en el funcionamiento de las estructuras de la administración pública existentes, pero eran defensores de mantener la responsabilidad clara del Estado frente a la educación. Probablemente uno de los puntos más sobresalientes fue su interés por vincularse a la planificación y al seguimiento de las políticas educativas alegando que la educación es una, independientemente de las diferencias entre el sector oficial y el privado.

1.6. Los medios de comunicación y los partidos políticos

En esta categoría se incluyen dos actores no-gubernamentales susceptibles de desempeñar un papel importante en la elaboración de las políticas públicas. Por un lado, se trata de los medios de comunicación en cuanto movilizadores de la opinión pública y, por el otro, de los partidos políticos en cuanto actores privilegiados del sistema político y captores de la opinión pública. El hecho de que aparezcan juntos en esta sección se debe simplemente al poco protagonismo que tuvieron en la reforma de descentralización de la educación. En efecto, de las entrevistas se recoge un consenso general en cuanto a la débil participación que tuvieron tanto los medios de comunicación³² como los partidos políticos a lo largo de las discusiones de la reforma.

En realidad, los medios de comunicación no tenían un interés especial por el tema educativo y se contentaban con divulgar una información muy básica al respecto. Solamente en dos ocasiones abrieron de manera más amplia sus espacios, primero para mostrar el conflicto que dividía al gobierno, por un lado, el ministro de Educación, y por el otro, el ministro de Hacienda y el jefe del DNP, sin entrar en mayores explicaciones o debates en cuanto a las dos posiciones. El segundo momento se presentó durante el debate acerca de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en la educación básica cuando fueron publicados varios editoriales en defensa de la enseñanza de la religión. La huelga organizada por la Fecode también fue objeto de divulgación.

Se puede entonces afirmar que durante el período de la reforma, la divulgación que hicieron los medios fue muy poco crítica. Uno de los directivos del MEN que fue solicitado por los medios recuerda que la única preocupación de éstos consistía en saber si habría aumentos de los salarios de los docentes y si habría alzas de las matrículas. En cuanto al sindicato, uno de sus directivos afirma que el periódico *El Tiempo* servía de caja de resonancia a aquellos que criticaban las ideas defendidas por los educadores, sin adoptar necesariamente una posición clara a favor o en contra de la descentralización.

Tradicionalmente, los medios de comunicación han denunciado casos coyunturales de corrupción y de clientelismo en educación, sobre todo en lo relacionado

³² Esto se corroboró mediante la revisión de las editoriales de periódicos como *El Tiempo* y *El Espectador* y explorando el contenido de los artículos que contenían información al respecto. No se incluye aquí información producida por la radio o la televisión por considerar que en estos medios es aún más reducido el espacio que se otorga al tema educativo.

con las administraciones departamentales y municipales (Duarte, 1996), pero frente al tema de la descentralización de la educación no adoptaron mayores análisis durante la época de la reforma. Sólo algún tiempo después de la aprobación de las leyes se vieron iniciativas que buscaban hacer un cubrimiento más comprensivo del tema³³.

En lo que se refiere a los partidos políticos en cuanto colectividades, las entrevistas confirmaron de alguna manera el papel secundario y hasta inexistente que tuvieron en la temática de este estudio. Se confirma una vez más aquella idea de que las grandes diferencias entre los dos partidos tradicionales en cuanto a la visión y a la administración de la educación, que fueron hasta motivo de guerra al inicio de este siglo, son historia del pasado. Así, para los participantes entrevistados fue prácticamente imposible establecer diferencias en las posiciones de los dos partidos o recordar que hayan ejercido presiones en ese momento frente al tema de la reforma de la descentralización de la educación.

Durante la Constituyente pudo observarse una posición más clara en el proyecto presentado por el ex presidente y miembro de la Asamblea por parte del Partido Social Conservador Misael Pastrana, en el cual se decía que “el servicio de la educación pública básica será administrado por los municipios, con la participación de los padres de familia,... Con tal fin la nación transferirá a los municipios la propiedad de los establecimientos que actualmente maneja” (*Educación y Cultura*, vol. 22). Otros proyectos que mencionaban el tema se referían a la concurrencia entre el nivel nacional y las entidades territoriales para la prestación del servicio, pero dejaban a ley las precisiones al respecto³⁴. Mas este tipo de posiciones claramente expresadas por los partidos no fueron evidentes durante las discusiones que llevaron a la formulación de las leyes 60 y 115 donde primó la opinión personal a la partidista. De hecho, el gobierno liberal de César Gaviria contó con un apoyo grande a su iniciativa de descentralización de parte de sectores del Partido Conservador y muchos recuerdan la actividad desarrollada por senadores conservadores de entonces como Jaime Ruiz o Eduardo Pizano en defensa de la propuesta gubernamental.

En este punto vale la pena citar un trabajo reciente que compara el papel desempeñado por los partidos políticos en las reformas de descentralización de cinco países latinoamericanos en el que se ofrece como hipótesis que las negociaciones entre el ejecutivo, el legislativo y los políticos regionales dependieron fundamentalmente del tipo de rendición de cuentas existente dentro de los partidos. Así, para el caso colombiano, la débil disciplina de partido que permite la existencia de numerosas listas propuestas por los jefes locales y no por los líderes nacionales, habría incidido en que las iniciativas descentralizadoras tomadas por el ejecutivo desde la década de los setenta no recibieran el apoyo suficiente de su propio partido (Willis *et al.*, 1999).

Aunque este es un punto válido para explicar las razones por las cuales las propuestas gubernamentales orientadas hacia la descentralización anteriores a la Constitución de 1991 no prosperaron, es necesario referirse al funcionamiento de la política colombiana donde el legislativo concentraba un poder inmenso frente a las regiones hasta 1991. En efecto, más que la pertenencia de los parlamenta

³³ Es el caso del periódico *El Tiempo* que ha manifestado un compromiso más claro con la problemática educativa convocando a foros y divulgando la opinión de expertos sobre aspectos diversos como la calidad de la educación y sobre experiencias institucionales exitosas.

³⁴ Es el caso del proyecto de la Alianza Democrática M-19 y del proyecto de Abel Rodríguez, Germán Toro y Fabio Villa, también por la ADM-19.

rios a uno u otro partido político, lo que contaba (y sigue contando) era la capacidad de incidir en la asignación directa de recursos hacia los departamentos y municipios. Esto afectaba tanto el comportamiento electoral como las relaciones de patronazgo y de intermediación, muy basadas en la conformación de facciones, sin pasar necesariamente por diferencias ideológicas partidistas. Se explica así, que más que las posiciones de partido sobresalieran las posiciones frente al tema de la descentralización de algunos parlamentarios destacados por su trayectoria política.

Se confirma la poca incidencia tanto de los medios de comunicación como de los partidos en la elaboración de la política pública educativa. No se observa en estos actores un diagnóstico propio sobre los problemas de administración y financiación de la educación pública y sus propuestas fueron vagas, acogiéndose a la descentralización estipulada por la CP, pero sin entrar a profundizar en propuestas para su puesta en marcha.

2. Conformación de coaliciones y grupos de presión



La descripción de los participantes en la reforma de descentralización de la educación, así como sus características más sobresalientes han aportado elementos que permiten interpretar mejor los acercamientos y oposiciones que hubo entre los diferentes grupos. Es de destacar, por ejemplo, que hubo coincidencia en la identificación de los problemas más urgentes, lo que permitió de alguna manera trazar los límites de la reforma y concentrarla en los aspectos relacionados con la inequidad existente en la distribución de los recursos, la baja eficiencia del sistema, así como las fallas respecto de la eficacia del sector. Esta definición compartida de los problemas se hizo evidente en la etapa de la discusión de las leyes, y más aún en lo referente a la Ley de Distribución de Competencias y Recursos por su temática tan específica. Y es que en el fondo, las tendencias de reforma de la educación que venían siendo propuestas desde la década anterior en ámbitos institucionales y disciplinares distintos, como fueron las del Movimiento Pedagógico y la de la modernización del sector educativo, no diferían demasiado en cuanto al diagnóstico de la educación en Colombia. Esto es un punto significativo que facilitó el avance de las discusiones para la reforma si se aborda a la luz de lo planteado en la primera sección acerca de la importancia de la definición de un problema público.

Pero como se ha podido ver, no existía esa misma unidad con respecto al planteamiento de las soluciones que fueron diversas en sus propuestas de cambios institucionales y financieros, y que se inscribían en valores e ideologías diferentes. Se observaron dos grandes tendencias y afinidades que pueden ser resumidas de manera muy esquemática. Primero que todo, el grupo proveniente del Movimiento Pedagógico reivindicaba cambios pedagógicos y un nuevo reconocimiento del estatuto intelectual del docente, lo cual conduciría a un mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Estos planteamientos permitieron un acercamiento entre los grupos que siguieron trabajando esta línea de pensamiento como algunas ONG, Fecode y el grupo pedagógico del MEN, acercamiento que se hizo evidente en momentos de la Asamblea Constituyente y especialmente durante el debate al proyecto de Ley General de Educación.

Por otro lado, las propuestas del gobierno (la Oficina de Planeación Educativa del MEN y el DNP) se orientaban más hacia el mejoramiento de la eficiencia del sector haciéndolo más moderno en su administración y experimentando nuevas posibilidades de prestación del servicio que fueran más eficientes y efectivas. Estas pro

puestas recibieron el apoyo de las organizaciones de colegios privados, de algunas ONG y de algunos parlamentarios que se involucraron más en la discusión.

Pero más allá de estas afinidades gruesas, la reforma puso en evidencia otras cercanías y la puesta en marcha de estrategias dirigidas al logro de los propósitos específicos. Así, en el marco de esta interpretación se hablará de coaliciones ante la reunión de fuerzas o de intereses diversos, que se hacen ocasionalmente para actuar contra un individuo, un grupo o una política.

De esta manera, el acercamiento entre la Federación de Educadores y el ministro de Educación Carlos Holmes fue fundamental para que la Fecode lograra legitimar su propuesta ante el alto gobierno. Como lo manifestaba un directivo del sindicato durante la entrevista: “A mí me ha tocado negociar con unos catorce ministros y yo digo que no servían sino dos, Lloreda y Carlos Holmes Trujillo; dos políticos de altísimo nivel, presidenciables, que tenían criterio sobre las cosas”. Esto muestra el ambiente de armonía que reinaba entre el sindicato y el ministro, lo que fue confirmado además por algunos participantes del sector organizado de la sociedad civil y por funcionarios de las otras instituciones gubernamentales. En efecto, uno de los miembros pertenecientes al primer grupo decía que después de haber trabajado con el MEN en la Comisión Ministerial, creada durante el primer semestre de 1992 en una propuesta de proyecto de ley, el ministro presentó al Congreso una iniciativa que no reflejaba lo discutido en esa comisión, sino el pensamiento de la Fecode. En cuanto a los funcionarios del DNP, manifiestan haber sentido en las reuniones entre el gobierno y el sindicato una actitud permanente en el ministro de mediador entre dos posiciones, la del magisterio y la del DNP, pero teniendo cuidado de no acercarse nunca al DNP.

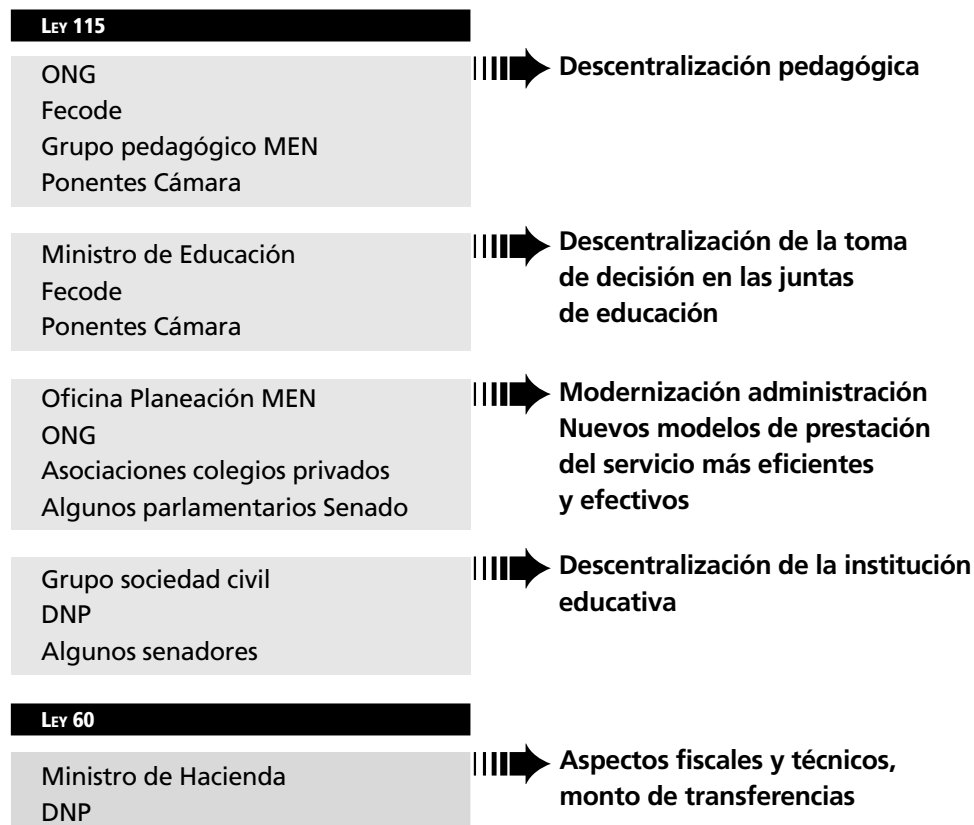
Otra alianza importante fue la del ministro de Hacienda con el director del DNP. Aunque eso no significara que los funcionarios de una y otra institución compartieran los mismos criterios frente a la descentralización, pues como ya se dijo el MHCP era más departamentalista y el DNP más municipalista, eso permitió una posición de solidez importante en el alto gobierno en lo relacionado con los aspectos fiscales y técnicos, lo que fue fundamental ante la instancia legislativa.

Aunque se recoge la idea de que los proyectos llegaron al Congreso ya negociados, el debate y los cambios que sufrieron los textos muestran que los parlamentarios intervinieron, probablemente en ocasiones con un papel más de mediación. En efecto, tanto los funcionarios gubernamentales como los miembros del sindicato son enfáticos en afirmar que los textos objeto de conflicto se negociaban primero entre el gobierno y el sindicato y en ocasiones con miembros de las demás organizaciones mencionadas anteriormente, y luego sí eran llevados al Congreso. Sin embargo, hubo momentos en que los parlamentarios tuvieron un papel importante en esas negociaciones, como sucedió cuando los ponentes del proyecto de la Ley General de Educación en la Cámara organizaron con el MEN foros regionales con una presencia importante del magisterio y defendieron ante la propia Cámara la idea de descentralización propuesta por el sindicato con la creación de las juntas de educación. La alianza entre Fecode, los ponentes del proyecto y el ministro Holmes fue determinante, y de hecho el proyecto aprobado por la Cámara coincidía en buena medida con el que había sido presentado por el ministro.

Durante el debate a ese mismo proyecto en el Senado, los ponentes se acercaron más a los grupos de la sociedad civil organizada y algunos parlamentarios se hicieron voceros de instancias gubernamentales como el DNP. Así, uno de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil recuerda que, concedores de sus posiciones, en ocasiones miembros del alto gobierno le pedían que propusiera ciertas cosas que serían muy mal recibidas si las proponían ellos mismos, garantizándole el apoyo necesario desde la barra. Y recuerda: “Uno aprende lo que es ese Senado. Las cosas no se arreglaban ni en plenaria, sino tomando tinto; era ahí cuando nos poníamos de acuerdo”. Hubo también en ese momento una intervención importante de dos senadores, que aunque conservadores, se aliaron con el gobierno contra las propuestas del sindicato y fueron los voceros por excelencia de la propuesta gubernamental de descentralización hasta la institución educativa, presentada por el DNP. Estos dos grupos fueron aliados estratégicos del gobierno (incluyendo al MEN con la ministra Pachón) en el paso del proyecto por el Senado. Sin embargo, pese a la unidad gubernamental mostrada en ese momento frente a la propuesta de municipalización de la educación y al apoyo encontrado en los grupos mencionados, la presión ejercida por la Fecode con el paro de 1993 logró que la descentralización se quedara en primera instancia en el departamento.

El esquema siguiente recoge lo expresado anteriormente y permite visualizar algunas generalidades sobre el proceso de elaboración de la reforma global de descentralización de la educación:

COALICIONES DURANTE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN



Este esquema muestra de manera bastante general la unión de fuerzas entre varios actores para defender una propuesta. Se observa que la discusión del proyecto de Ley General de Educación presentó más diversidades en ese sentido, lo que deja suponer también que hubo muchas más transacciones y negociaciones a lo largo del debate. Sin embargo, no es posible establecer una generalidad en cuanto al peso decisivo de uno u otro actor en cada uno de los grupos y tampoco puede afirmarse que fueron estas uniones las que lograron sacar adelante las propuestas que defendían. Pero es cierto que cuando las fortalezas de los actores se juntaban, había más opción de sostener las propuestas. Eso sucedió por ejemplo con la idea de la descentralización pedagógica y curricular que contó básicamente con el apoyo de los actores más comprometidos en la materia y que finalmente se consolidó a través de la elaboración del Proyecto Educativo Institucional y en la autonomía institucional para organizar las áreas fundamentales de conocimiento.

Pero sobresale el hecho de que los acercamientos fueron puntuales para la redacción de uno o de un grupo de artículos; no se vio una unión más concreta alrededor de una propuesta coherente de descentralización de la educación que retomara los diversos componentes educativos.

En lo que se refiere a la formulación de la Ley 60, la conformación de coaliciones fue menos clara. En realidad, lo que se observa es una manera más tradicional de hacer la política pública donde los participantes fueron los actores gubernamentales, los parlamentarios y el sindicato. El primero por encontrarse a la cabeza de la formulación de la política pública, el segundo por tratarse de un proceso legislativo, y el tercero en representación de los trabajadores sectoriales y reaccionando en defensa de sus intereses. Esto nos remite a la manera más tradicional de hacer la política educativa, vigente desde hace ya varias décadas.

Como ya se mencionó, hubo una unión importante en el alto gobierno en las cabezas del Ministerio de Hacienda y del DNP, lo que, debido a la orientación fuertemente fiscal de la reforma, fue un factor determinante para el avance de la misma. Además, los equipos técnicos de estas dos instituciones trabajaron estrechamente con los senadores ponentes, lo que facilitó aún más los acuerdos. Y en cuanto a la oposición radical de los docentes, ésta se concentró en la defensa del Estatuto Docente y en el mantenimiento del Fondo Prestacional del Magisterio, y para lograrlo tuvieron que recurrir a la presión del paro. Probablemente la realización de una nueva reforma de descentralización tendría que tener en cuenta de manera mucho más abierta a las autoridades territoriales, que se convertirían, a su vez, en un actor fundamental. De hecho, uno de los miembros de la Fecode manifestaba en su entrevista la opción de unirse a gobernadores y alcaldes en caso de que el gobierno planteara una reducción de las transferencias actuales. Se concluye entonces que la baja participación de actores diferentes de los que tradicionalmente han elaborado las políticas educativas, así como las oposiciones radicales entre el gobierno y el sindicato, son puntos que impidieron la conformación de coaliciones en el debate de la Ley de Distribución de Competencias y Recursos.



CONCLUSIÓN Y SUGERENCIAS FINALES

La descripción del proceso de formulación de la descentralización de la educación permite concluir que puede hablarse de pluralidad en la elaboración de la reforma. Sin embargo, esta afirmación requiere matices que dependen de la definición misma de pluralidad y del hecho de que no todos los temas gozaron de la misma apertura para el debate amplio.

En cuanto a lo primero, es claro que la participación a la que se refiere este trabajo se concentra en los actores gubernamentales y no-gubernamentales directamente implicados en el funcionamiento de la educación, tanto pública como privada. Se confirma de alguna manera la idea de que los grupos de interés organizados lograron acceder a la discusión e incidir en las decisiones tomadas por el gobierno y por el Congreso. Quedaron por fuera iniciativas particulares de individuos interesados en el tema, pero sin suficiente reconocimiento académico o político.

Por otro lado, es difícil afirmar que haya habido el mismo nivel de participación en todos los temas. El tecnicismo propio de los temas administrativos y fiscales apartó a la mayoría de los grupos externos al gobierno, lo que hizo que muchas decisiones se concentraran solamente en la interacción del ejecutivo, del Congreso y del sindicato de educadores.

En cuanto al éxito de las propuestas, se observa que hubo ventajas para aquellos que tenían mayor homogeneidad en la propuesta de grupo. Esto fue cierto en el caso del sindicato, y en algunos momentos lo fue también para el gobierno, cuando las diferentes instituciones gubernamentales estuvieron más unidas en sus propuestas. Para los grupos organizados de la sociedad civil era difícil lograr una completa unidad a causa de la diversidad de intereses que representaban, sin embargo, hubo un trabajo conjunto entre las corporaciones, las fundaciones y la organización de los colegios privados, que les permitió logros importantes, especialmente en la Ley 115. De hecho, estos grupos de interés aprovecharon la apertura de la discusión por parte del gobierno para integrarse entre ellos y convertirse en actores importantes del proceso, especialmente a través de alianzas con las propuestas gubernamentales, pero también llegando a los parlamentarios.

Por último, vale la pena destacar que la reforma no significó cambios radicales de conjunto en el funcionamiento del sector educativo. Por una parte, las concesiones que se hicieron entre las partes con el ánimo de negociar artículos e ideas

considerados como fundamentales, y por otra parte, la inercia misma de las prácticas políticas tradicionales, incidieron en que el resultado final fuera una reforma de tipo incremental, es decir, donde los cambios siguen estando muy ligados a la situación que se busca transformar, al *statu quo*. En realidad lo que se hizo fue legitimar y organizar situaciones que ya se venían dando mediante la desconcentración de funciones; y se abrieron las puertas para el ejercicio de una autonomía que quedó demasiado amarrada a condiciones difíciles de cumplir por las entidades territoriales.

Retomando la clasificación de Rondinelli, la reforma colombiana mezcló elementos de desconcentración a los municipios, y de delegación y de devolución a los departamentos. Primó el criterio de eficiencia administrativa y fiscal, frente a los criterios de eficacia y de responsabilidad. Aunque estos dos últimos hacen parte de la reforma, pues se establecieron competencias específicas en cada nivel territorial, éstas no quedaron claramente diferenciadas para cada uno de ellos, así como tampoco quedó claramente definida la responsabilidad frente a los distintos aspectos de la prestación del servicio educativo. En cuanto a la inclusión del principio de subsidiaridad, que hace que el departamento haga lo que le corresponde al municipio cuando este último no logra cumplir con su función, parece haber sido más bien el producto del mantenimiento de cierta superioridad administrativa y financiera de los departamentos frente a los municipios.

Se observa así mismo que la reforma no fue sólo una decisión de las elites, únicamente, ni un proceso totalmente racional, ni tampoco la respuesta directa a la conformación de coaliciones. En este punto es de gran ayuda el modelo antes mencionado que plantea que la ventana política que se abre para la realización de una reforma depende de la existencia de problemas concretos formulados por los diferentes actores, de alternativas de solución claras y de un contexto político favorable para la consecución de la reforma. Las tres corrientes estuvieron presentes en el proceso colombiano y puede decirse que su confluencia permitió que la toma de las decisiones fuera más pluralista que en reformas anteriores. De hecho, hay cierto consenso entre los participantes en el sentido de que nadie ganó completamente, y de que nadie perdió todo tampoco; finalmente, palabras como concertación y negociación, muy presentes en la descripción de las situaciones que condujeron a la reglamentación, podrían definir en buena medida la reforma.

Una de las riquezas mayores que dejó el proceso de formulación de las dos leyes es que se abrieron nuevas opciones y nuevos canales de comunicación entre los diferentes actores sectoriales. Esto se hizo evidente en trabajos posteriores como la formulación del Plan Decenal de Educación durante la administración Samper. Esto no obvia, sin embargo, que por hallarse en el espacio de las políticas públicas, toda reforma de la educación pueda caer fácil y únicamente en los ámbitos de decisión del gobierno. Más si se tiene en cuenta que los contextos políticos excepcionales como el que se vivió al inicio de la década de los noventa, no se repiten frecuentemente. Además, el estudio de los dos procesos paralelos muestra la debilidad de los grupos de la sociedad civil organizada frente a temas fiscales y técnicos, lo que de nuevo pone en peligro la posibilidad de participar en ese tipo de decisiones que son fundamentales para el futuro del sector.

Sugerencias finales

El nuevo esquema de democracia participativa aportado por la Constitución Política de 1991 ha permitido el fortalecimiento progresivo de la sociedad civil organizada y eso se hizo evidente durante la reforma de descentralización de la educación. Una manifestación clara de esta nueva situación es la participación real en la elaboración de la política pública, lo cual demanda estrategias y conocimientos especiales para que los esfuerzos realizados por los grupos de la sociedad civil logren ser canalizados y lleguen a las instancias de decisión, buscando romper la dicotomía existente entre la educación oficial y la educación privada, para hablar al fin de una educación de calidad para todos los jóvenes colombianos.

Es importante que las organizaciones no-gubernamentales consoliden sus fortalezas mediante proyectos de investigación y proyectos concretos que les permitan aportar conocimiento nuevo y experiencias en sus áreas de trabajo. Pero es también fundamental fortalecer el conocimiento en cuanto a la administración pública educativa y en cuanto a los aspectos relacionados con la financiación de la educación pública.

Como lo mostró la información estudiada, un terreno baldío corresponde al papel desempeñado por los medios de comunicación en el tema educativo. Teniendo en cuenta el potencial enorme de ese actor para formar opinión pública, debería ser un objetivo de la sociedad civil organizada el acercarse a los medios para divulgar, explicar y propiciar debate en torno a temas como la calidad de la educación, la autonomía de las instituciones y la responsabilidad de los docentes, entre otros.

Es indispensable mantener canales abiertos con las oficinas gubernamentales nacionales y territoriales encargadas de la educación. En efecto, dado que la política pública se formula en estas instancias, es necesario tener acceso a la información producida por estas oficinas para poder interactuar con ellas. Además, las organizaciones no-gubernamentales pueden llegar a ser propositivas en la emergencia de reformas en áreas donde sus fortalezas sean claras. Igualmente, pueden ser dinamizadoras de procesos de reformas no previstos por el gobierno.

En el contexto de la descentralización de la educación, las ONG pueden convertirse en un aliado valioso de departamentos y municipios. Es urgente fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las entidades territoriales, y los grupos de interés de la sociedad civil pueden ser actores de gran ayuda, por un lado, en el seguimiento del proceso de descentralización y, por otro, poniendo en marcha proyectos innovadores que les ayude en la asunción de las nuevas responsabilidades.

Por último, es conveniente reforzar la red de organizaciones mediante alianzas estratégicas entre ellas, que les permita adoptar acuerdos sobre algunos puntos clave, logrando así más solidez en su posición como sociedad civil frente a los demás actores. Solamente de esta manera se logrará preservar el espacio ganado para la participación en la definición de las políticas educativas, que desde la Asamblea Constituyente ha permitido el acceso de diversos grupos de interés a esferas antes reservadas únicamente a los actores gubernamentales.

Anexo



Lista de personas entrevistadas y pertenencia institucional

La mayoría de las personas entrevistadas permanecieron vinculadas al sector educativo entre 1992 y 1998 aunque hubieran cambiado su pertenencia institucional. Esto fue importante en el momento de la entrevista por el conocimiento del proceso de la reforma y por los detalles que conocían sobre su puesta en marcha después de 1994.

ENTREVISTADO	1992-1993	1994-1995	1998
Abel Rodríguez	ONG	ONG	Gobierno
Alfredo Sarmiento	Gobierno	Gobierno	Gobierno
Álvaro Toledo	Consultor	Consultor	Consultor
Antanas Mockus	Universidad	Alcalde	Universidad
Boris Montes de Occa	Sindicato	Sindicato	Sindicato
Carmen Helena Vergara	Gobierno	Gobierno	Consultora
Cecilia María Vélez	Gobierno	Gobierno	Territorio
César Vargas	Gobierno	Gobierno	Territorio
Gustavo Dájer	Senador	-	Privado
Hmno. Óscar Montoya	ONG	ONG	ONG
Jaime Castro	Alcalde	Privado	Privado
Javier Sáenz	ONG	Investigación	Gobierno
Jesús Mejía	Gobierno	Gobierno	Territorio
Jorge Téllez	ONG	ONG	ONG
José Fernando Ocampo	Sindicato	Sindicato	Sindicato
Margarita Peña	Gobierno	Gobierno	Corporación
Martha Lucía Villegas	-	Territorio	Gobierno
Mauricio Gómez	Gobierno	Consultor	Consultor
Piedad Caballero	Gobierno	ONG	ONG
Rafael Orduz	Gobierno	Gobierno	Senador
Rocío Peña	Universidad	Territorio	Asistente Senador
Rosa de Lima Gallo	Gobierno	Gobierno	Consultora
Victor Renán Barco	Senador	Senador	Senador
Vladimir Rincón	Gobierno	Gobierno	Gobierno

(Nota: gobierno= gobierno nacional; territorio= entidad territorial)

Bibliografía



AGUILAR, LUIS F., 1993. "Estudio introductorio", en Aguilar, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AHUMADA, CONSUELO, 1998, *El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.

CHUBB, JOHN E., y TERRY M. MOE, 1990, *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

—, 1992, *A Lesson in School Reform from Great Britain*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

COBB, ROGER W., y CHARLES D. ELDER, 1984, "Agenda Building and the Politics of Aging", *Policy Sciences Journal* 13 (1).

COBB, ROGER, JENNIE-KEITH ROSS y MARC H. ROSS, 1976, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review* 70(1).

COHEN, MICHAEL D., JAMES G. MARCH y JOHAN P. OLSEN, 1972, "A Garbage Can Model of Organisational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17(1).

DI GROPELLO, EMANUELA, 1998, "Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo", *Serie Reforma de Política Pública* 57, Cepal.

DUARTE, JESÚS, 1995, "La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación pública", documento mimeo para discusión.

—, 1995, "State, Education and Clientelism in Colombia - The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions", tesis de doctorado, Oxford University.

DUSSÁN, JAIME, y LUIS F. OCAMPO, 1993, *Educación y Cultura* 29.

DYE, THOMAS R, 1975, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

EDWARDS, GEORGE C., y IRA SHARKANSKY, 1981, *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*, Paris: Les éditions d'organisation, edición traducida al francés.

FECODE, 1991, "Propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente", *Educación y Cultura* 22 (abril): 4-7.

- , “Partidos Políticos, Educación y Constituyente”, 1991, *Educación y Cultura* 22: 52-65.
- FORERO, CLEMENTE; MERCEDES ORTIZ; SANDRA PULIDO; GUISELLA JIMÉNEZ y CAROLINA HIDALGO, 1997, *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO, y MARGARITA PEÑA (ed.), 1998, *Educación: La agenda del siglo XXI*, Bogotá: PNUD - Tercer Mundo Editores.
- GÓMEZ, MAURICIO, ZORAIDA CASTILLO et al., 1995, *Revisión de normatividad y estudio exploratorio en descentralización de la educación*, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Mimeo.
- GREFFE, XAVIER, 1986, *La décentralisation*, Paris: Éditions La Découverte.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD J. 1981, “Education and Social Security Entitlements in Europe and America”, En Flora, Peter, y Arnold Heidenheimer (ed.). *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD J., HUGH HECO y CAROLYN T. ADAMS. 1990. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martin's.
- JENKINS, W. I., 1978, *Policy Analysis*, New York: St Martin's Press.
- JONES, CHARLES O, 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*, segunda edición, Belmont: Duxbury Press.
- KINGDON, JOHN W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins, 1995.
- LEMIEUX, VINCENT, 1995, *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*, Sainte Foy: Les Presses de l'Université Laval.
- LEMIEUX, VINCENT, 1997, *La décentralisation*, Sainte Foy: Les Presses de l'Université Laval.
- MACE, GORDON, 1988, *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- MALPICA, CARLOS (ed.), 1995, *Decentralization and Planning of Education: Recent experiences in Five Latin American Countries*, Paris: International Institute for Educational Planning-Unesco.
- MENY, YVES, y JEAN-CLAUDE THOENIG, 1989, *Politiques publiques*, Paris: Presses Universitaires de France.
- MONTENEGRO, ARMANDO, 1995, *An Incomplete Educational reform: The case of Colombia*, Washington D.C.: World Bank.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1993, *Planeación y Desarrollo* 24 (1).
- PEELER, JOHN A., 1988, *Building Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- PICKVANCE, CHRIS, y EDMOND PRETECEILLE (ed), 1991, *State Restructuring and Local Power: a comparative perspective*, London: Printer Publishers.

REIMERS, FERNANDO. 1990, "Deuda externa y financiamiento de la educación: su impacto en Latinoamérica". *Proyecto Principal de Educación*, Unesco – Orealc.

RODRÍGUEZ, VICTORIA E., 1997, *Decentralization in Mexico*, Boulder: Westview Press.

RONDINELLI, DENNIS A., 1981, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences* 47(2): 133-145.

SMITH, BRIAN C., 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.

TÉLLEZ, JORGE, 1997, "La Participación Ciudadana en un Proceso de Reforma Educativa: La experiencia colombiana", documento presentado en el Primer Encuentro Nacional de ONG de Educación del Ecuador, Quito.

VALDIVIESO, ALFONSO, 1991, "La Educación, Derecho Fundamental de los Colombianos", *Educación y Cultura* 22 (abril): 20.

WILLIS, ELIZA, CHRISTOPHER DA C. B. GARMAN y STEPHAN HAGGARD, 1999, "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin America Research Review* 34(1): 7-56.

WINKLER, DONALD R., y ALEC IAN GERSHBERG, "Los Efectos de la Descentralización del Sistema Educativo sobre la Calidad de la Educación en América Latina", abril 2000, *Documento PREAL* No. 17.



Este libro se terminó de imprimir en octubre de 2001,
en los talleres de Cargraphics S.A.,
Avenida El Dorado No. 90-10, teléfono: 4104977,
Bogotá, Colombia.



Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones de la Fundación Corona, que hace parte de su estrategia de comunicaciones dirigida a divulgar la producción de conocimiento científico y de saber práctico en sus campos de acción. El objetivo de esta serie es aportar insumos para calificar los debates públicos y promover espacios de discusión, reflexión e intercambio de planteamientos y experiencias en torno a problemáticas específicas de interés para el país.

Este documento sustenta el concepto de la existencia de pluralidad en la elaboración de la política educativa, con base en la manera como se realizó la política de descentralización, lo que con algunas variaciones podría servir para pensar de un modo más global en la formación de las políticas en el sector educativo. Para ello, se identifican los espacios y los temas en los cuales se observa una participación más amplia de los diferentes grupos sociales. Además, se hacen precisiones en cuanto a los recursos que legitiman o fortalecen a cada actor, la presencia y funcionamiento de coaliciones para la discusión de los diferentes temas sectoriales, y la influencia de las dinámicas institucionales y de las prácticas históricas y culturales en las posiciones de los actores.

El trabajo se presenta como un estudio de caso que gira en torno de interrogantes sobre el cómo y el porqué de una participación más amplia en una reforma educativa pública, haciendo énfasis en aspectos descriptivos y explicativos acerca de la reforma de descentralización de la educación ocurrida al inicio de la década de los noventa.