

LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL CHOCÓ,

2002-2017:

**ILUSIONES, DESESPERANZAS Y RETOS EN LOS PROCESOS DE
DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN
EL DEPARTAMENTO**

MAYRA VIVIANNE VARGAS PORRAS

EDWAR MENA ROMAÑA

JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA

UNIVERSIDAD EAFIT

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2017

**LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL CHOCÓ,
2002-2017:
ILUSIONES, DESESPERANZAS Y RETOS EN LOS PROCESOS DE
DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN
EL DEPARTAMENTO**

MAYRA VIVIANNE VARGAS PORRAS

EDWAR MENA ROMAÑA

JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el

Master en Gobierno y Política Pública

Asesor: José Gabriel Cataño Rojas

UNIVERSIDAD EAFIT

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2017

Resumen

La institucionalidad del Chocó se ha caracterizado por la insuficiencia en los procesos de planificación, ejecución y gestión de políticas públicas y por una escasa capacidad para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos. A pesar de que, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia redefinió sus valores constitucionales, consagrando la descentralización como pilar fundamental de la Nación, con lo que se buscaba mejorar la gobernabilidad del país, aumentar la legitimidad del Estado, resolver los problemas de ineficiencia y garantizar la provisión de bienes y servicios públicos locales, en el departamento del Chocó no se han cumplido estos fines. A partir de allí, el objetivo de este trabajo es analizar la crisis de gobernabilidad del sector educativo del Chocó, producto de los procesos de descentralización y recentralización del mismo, que llevaron al parcial derrumbe del sistema entre los años 2002 y 2017. Se estudian las figuras de descentralización y recentralización en el ordenamiento jurídico y se analiza el impacto de la primera en el sector educativo; se realiza un diagnóstico del sector educativo del Chocó durante los años 2002 a 2009, se analiza la ola recentralizadora del sector durante 2009 a 2017 por parte del Ministerio de Educación Nacional y se hace un balance de las ilusiones y esperanzas creadas en el Chocó durante los últimos 15 años a raíz de la aplicación de estos dos procesos. Lo anterior para evidenciar que no es suficiente el retiro de las competencias por parte del Gobierno central a las entidades territoriales que poseen problemas técnicos, administrativos y financieros para garantizar la prestación de los servicios, sino que se hace necesario someter estas administraciones a un proceso de fortalecimiento institucional.

Palabras clave: Departamento del Chocó, Descentralización, Gobernabilidad, Recentralización, Sector educativo.

Abstract

The institutionality of Chocó has been characterized by the insufficiency in planning, execution and management of public policies and by a limited ability to meet social demands and carry out its purposes. Although with the entry into force of the Constitution of 1991, Colombia redefined its constitutional values, devoting decentralization as a fundamental pillar of the Nation, which sought to improve the country's governance, increase the legitimacy of the State, resolve the problems of inefficiency and guarantee the provision of local public goods and services, however in this Department these purposes have not been fulfilled. From there, the objective of this paper is to analyse the governance crisis in Chocó's educational sector, as a result of the decentralization and recentralization processes, which led to the partial collapse of the 2002 - 2017 system. Here, the figures of decentralization and recentralization in the legal system and the impact of the first in the education sector are studied and analysed, a diagnosis of Chocó's educational sector from 2002-2009 is also made. The recentralizing wave of the sector from 2009-2017 is analysed by the MEN and a balance is made of the illusions and hopes created in Chocó during the last 15 years as a result of the application of these two processes. The above to show that the withdrawal of competences by the Central Government of territorial entities that have technical, administrative and financial problems is not enough to guarantee the provision of services. It is necessary to subject those administrations to a process of institutional strengthening.

Keywords: Department of Chocó, Decentralization, Education Sector, Governance, Recentralization.

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
1. La descentralización en Colombia y su desarrollo en el sector educativo.....	11
2. La ingobernabilidad de la educación en el Chocó	18
2.1 La fallida descentralización del sector entre los años 2002-2009.....	18
3. La ola recentralizadora del sector educativo del Chocó	25
3.1 La asunción temporal de la educación del departamento por el MEN del 2009 al 2017.	25
4. El sector educativo del Chocó: 15 años de ilusiones y desesperanzas	30
Conclusiones	39
Literatura citada	44

Lista de tablas

Tabla 1. Transferencias SGP/Educación 2002-2009	22
Tabla 2. Responsabilidades en la medida correctiva de asunción temporal	27

Introducción

Desde comienzos de la década de 1980, el Estado colombiano ha adelantado un proceso de descentralización que tiene como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 3).

La descentralización entendida como la facultad que se le otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernar por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para ejercerlas autónomamente (Rodríguez, 2015, p. 28) se presentó en Colombia con la finalidad de mejorar la gobernabilidad del país y se profundizó con la entrada en vigencia de la Carta Magna de 1991, al consagrar en los artículos 1, 209, 260, 287, 288, 356 y 357, la descentralización política, administrativa y fiscal, como principios constitucionales del nuevo Estado colombiano.

Ahora bien, en el caso específico de la descentralización del sector educativo colombiano, el país cuenta con un marco jurídico y normativo que posibilita la descentralización de este servicio, encontrándose plasmado desde la Constitución Política de 1991, hasta las leyes 115 de 1994 y la 715 de 2001.

A pesar de lo anterior, como lo manifiesta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), la descentralización del sector educativo colombiano:

...Ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales. Sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual. Los departamentos y los municipios más pobres a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva. El gobierno central aún cumple un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos

normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados (pp. 39-40).

En el caso particular del impacto de la descentralización en el sector educativo del Chocó durante los años 2002 a 2017, por la crisis que para mediados de la década pasada enfrentaba este sector, a raíz de los desórdenes técnicos, administrativos y financieros y de las deficiencias en la prestación del servicio, a partir del año 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en virtud de las funciones asignadas en cada caso en la Ley 715 de 2001 y en los decretos 028 de 2008 y 791 de 2009, a través de la Resolución 596 de 2006 iniciaron la aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realiza con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en contra del departamento del Chocó.

En igual sentido, producto de la aplicación de esta estrategia y para garantizar la prestación del servicio educativo en el territorio, el MEN durante el período 2006-2008 recomendó a la Gobernación del Chocó: 1) mejorar la gestión financiera de la entidad, 2) depurar los embargos decretados, que a la fecha oscilaban alrededor de los \$72.781 millones, 3) actualizar y soportar el monto de las deudas laborales con cargos al SGP, que según información suministrada por el departamento ascendían a \$37.754 millones, 4) mejorar la defensa jurídica de los recursos del sector y 5) reportar la información de forma oportuna a través del Sistema Nacional de Educación Básica y Media (SINEB) (Departamento Nacional de Planeación, 2009, pp. 20-25).

Teniendo en cuenta que a pesar de las recomendaciones realizadas por el MEN en el año 2009, el departamento del Chocó, persistía con los incumplimientos en las metas de continuidad, cobertura y calidad; también seguía con las afectaciones al SGP con medidas cautelares, existían cambios en la destinación de los recursos y no remitía información conforme a los plazos,

condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, poniendo en riesgo de manera evidente la prestación del servicio educativo del Chocó. La Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP, acorde con sus funciones establecidas en el Decreto 791 de 2009, recomendó la adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia, conforme lo dispuesto por los decretos 028 de 2008 y sus reglamentarios 2911 de 2008 y 168 de 2009 (Departamento Nacional de Planeación, 2009, pp. 25-27).

En consecuencia y con la asunción temporal de la competencia del sector educativo del Chocó por parte del Gobierno Nacional, se suspende temporalmente la capacidad del departamento para administrar el sector y se recentraliza esta función en cabeza del MEN, situación que se ha configurado desde el año 2009 hasta la fecha.

Si bien es cierto, como consta en el documento CONPES 174 del 2014, durante el proceso de recentralización del sector educativo del Chocó por parte del MEN, se ha mejorado en algunos componentes la prestación del servicio (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pp. 12-13); este proceso no puede catalogarse como exitoso, porque durante la aplicación del mismo, no se desplegaron acciones reales por parte del Gobierno Nacional que permitieran el fortalecimiento de la entidad territorial y de igual forma, se reportaron tímidos avances, casi nulos, en el mejoramiento de la calidad educativa que se recibe en el territorio.

Lo anterior es grave, porque conociendo las debilidades propias del gobierno departamental, resulta preocupante la interinidad con la que se ha asumido el proceso de asunción de la competencia por parte del Gobierno Central (9 años), sin que se vislumbre a corto, mediano y/o largo plazo la superación de las causas que dieron motivo a esta intervención administrativa, e igualmente la devolución de la competencia al departamento del Chocó.

Ahora bien, teniendo como referente estos dos procesos, con esta investigación se pretende resolver los siguientes interrogantes: ¿De qué manera los procesos de descentralización y recentralización del sector educativo en el Chocó en el período comprendido entre los años 2002 y 2017 impactaron las capacidades del gobierno departamental? ¿Por qué después de tanto tiempo el departamento no ha podido recuperar la competencia del sector? ¿Por qué el Gobierno Nacional no se ha interesado por generar estrategias de fortalecimiento institucional para que el departamento pueda ser un territorio viable? ¿Qué alternativas se proponen para que el Chocó pueda reasumir la prestación del servicio educativo?

Para el desarrollo de esta reflexión, se realizó una investigación de corte analítico descriptivo en el departamento del Chocó, a partir del estudio de caso de la descentralización y recentralización del sector educativo en el territorio entre el 2002 y 2017.

Este estudio es relevante, porque si bien se han adelantado investigaciones administrativas, disciplinarias y judiciales con respecto a estos problemas, se desconocen investigaciones académicas que permitan entender la crisis de gobernabilidad del sector educativo en el territorio. Además, porque contribuye a evidenciar que no es suficiente el retiro de las competencias por parte del Gobierno Central a las entidades territoriales que poseen problemas técnicos, administrativos, financieros y de gestión para garantizar la prestación de los servicios, sino que también se hace necesario someter estas administraciones a un proceso de fortalecimiento institucional que permita la reasunción de sus competencias con eficiencia y eficacia, y de acuerdo con los principios de autonomía y descentralización, como lo estipula el ordenamiento jurídico colombiano.

En su estructura, este análisis se presenta en cuatro secciones. En la primera parte, se estudian las figuras de descentralización y recentralización en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, y se analiza el impacto de la primera en el sector educativo.

En la segunda sección, se realiza un diagnóstico del sector educativo del Chocó durante los años 2002 a 2009, identificándose los problemas presentados en este período para la gobernabilidad del mismo.

En el tercer apartado, se analiza la ola recentralizadora del sector educativo del Chocó entre 2009 y 2017 en cabeza del MEN, a través de la asunción temporal del sector.

En la cuarta parte, se hace un balance de las ilusiones y esperanzas creadas en el departamento del Chocó durante los últimos 15 años a raíz de la aplicación de los procesos de descentralización y recentralización. Finalmente, se formulan algunas conclusiones.

1. La descentralización en Colombia y su desarrollo en el sector educativo

Con la finalidad de mejorar la provisión de bienes públicos y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas a las demandas de los ciudadanos, durante las últimas tres décadas, los países latinoamericanos han experimentado un proceso de transformación y reforma de sus Estados, modificando las prácticas centralistas de administrar los gobiernos, por la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

Como lo afirma el Banco Mundial (1999):

Desde 1983, todos los países más grandes de la región, excepto uno, han puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno. En gran parte de la región este proceso comenzó cuando los gobernadores y alcaldes designados pasaron a ser elegidos (p. 1).

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010) ha manifestado que:

Hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio. Este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos subnacionales popularmente electos han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo local, y la prestación de servicios públicos básicos.

A partir de allí, Zurbriggen (2011) sostiene:

Los procesos de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales fueron otras de las transformaciones estatales más relevantes que los países latinoamericanos aplicaron en las últimas décadas. Las propuestas iniciales de reformas, inspiradas en el paradigma neoliberal y bajo el formato dominante de la NGP, fundamentaron la descentralización como forma para mejorar los servicios públicos locales, en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades, así como el desarrollo de mecanismos para acercar las decisiones del gobierno a los ciudadanos, con el fin de incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores y aumentar el control por parte de estos últimos sobre la dinámica de las decisiones públicas (p. 49).

Dentro de ese marco, existe cierto consenso a la hora de definir el concepto de descentralización como el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno (Orlansky, 1998, p. 7); Banco Mundial, 1999, p. 3; ILPES, 2003, p. 11).

En el caso de Colombia, a finales de la década de 1980 Launay-Gama (2006) manifestaba:

El Estado puso en marcha una serie de reformas político-administrativas con las cuales quería remediar los problemas históricos de ineficiencia, falta de presencia en el territorio

nacional y falta de legitimidad política. Esas reformas, entre las que se destaca la descentralización en 1986 y la elección popular de alcaldes en 1988, fueron luego fortalecidas con la redacción de una Nueva Constitución Política en el año de 1991. Los principales rasgos de aquella constitución tienen que ver precisamente con la redefinición de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y por consiguiente con un cierto mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia.

En ese orden de ideas, como lo establece el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2005, p. 3), el propósito general del proceso descentralizador de Colombia de mediados de 1980, consistía en “aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal”; este proceso se profundizó con la entrada en vigencia de la carta de 1991, al consagrar en los artículos 1, 209, 260, 287, 288, 356 y 357, la descentralización política, administrativa y fiscal como principios constitucionales del nuevo Estado colombiano.

Esta situación, reafirmada por Bonet (2006, p. 1), al considerar que la Constitución Política de 1991 profundizó el proceso de descentralización “al incrementar la transferencia de recursos y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos locales (departamentos, distritos y municipios)”.

En consecuencia, y como lo sostiene Restrepo (2002, p. 1), la descentralización colombiana posee tres componentes:

El político, que se realiza mediante la elección de alcaldes y gobernadores; el fiscal, mediante el cual se transfiere parte de los ingresos corrientes de la nación a los municipios y departamentos; y el administrativo, al que se traspasaron, de la nación a los gobiernos locales,

las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte.

De acuerdo con lo anterior, la descentralización en Colombia se presenta como una herramienta para mejorar la gobernabilidad en el país, entendiendo esta última desde su acepción técnica y política. Paraphrasing Launay-Gama (2006), la primera, es la adoptada en el marco jurídico colombiano y por organismos internacionales; abarca una gestión técnica del Estado, convirtiéndose en la base jurídica, política y social para sus instituciones y en la que se realizan reformas para lograr más transparencia en los asuntos públicos, luchar contra la corrupción y fortalecer la organización administrativa, mientras que la segunda, se convierte en un instrumento para mejorar la articulación entre Estado y sociedad.

A pesar de ello, el proceso de descentralización en Colombia, no ha estado exento de críticas e incluso, se considera que es un procedimiento inacabado, como lo manifiesta Uribe Soto (2003):

La política de descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad. Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos (p. 133).

Otra de las críticas que se realiza a este proceso, guarda relación con la crisis de gobernabilidad del Estado (Pening, 2003):

De un lado, se transfirieron responsabilidades a los municipios sin que estuvieran preparados para asumirlas, lo cual sigue siendo traumático en los municipios con menos capacidad técnica,

que son la mayoría del país. De otro, se presentaron perversiones muy grandes como el despilfarro y la corrupción (p. 7).

Ahora bien, en el caso específico de la descentralización del sector educativo colombiano, no es un fenómeno reciente (Melo, 2005):

Se remonta a 1987, cuando la administración de la infraestructura física fue transferida a los municipios. Desde 1975 hasta 1987 el sistema educativo colombiano se encontraba prácticamente centralizado. El MEN era el encargado de formular las políticas educativas y de coordinar las finanzas del sector. Para llevar a cabo su misión y con el fin de controlar el manejo altamente politizado de los recursos por transferencia a los departamentos, se creó el programa de los Fondos Educativos Regionales (FER), que permitía al gobierno central tener control sobre los recursos que transfería a las autoridades regionales del sector educativo. Con este programa los departamentos tenían un delegado del ministro, cuya misión era asegurarse de que el gasto y las decisiones de contratación fueran consistentes con la política nacional, evitando la desviación de fondos para proyectos políticos. En 1989, en un intento por dar mayor autonomía a los municipios en la provisión de la educación, la Ley 29 estableció que el nombramiento y supervisión del personal educativo quedaría en manos de los alcaldes locales. Sin embargo, el pago de salarios continuó a cargo del gobierno central. Así, como lo sugieren Ángel *et al.* (2001), la Ley 29 a pesar de ser un intento por aumentar las responsabilidades locales en la provisión de la educación, no incluyó el correspondiente aumento en la financiación o en la autonomía (pp.11-12).

Sin embargo, durante la década de 1990, se tomaron nuevas medidas para fortalecer el proceso de descentralización en la educación, como lo manifiestan Vargas y Sarmiento (citados por Melo, 2005):

La Constitución Política de 1991 estableció que el manejo de la educación primaria y secundaria sería transferido en su totalidad a los departamentos y municipios, con el objetivo de buscar la cobertura universal de la educación básica (nueve grados). El sistema de educación que surgió de la Constitución tiene dos componentes complementarios. El primero se concentra en las instituciones académicas, las cuales deberían tener la autonomía necesaria para manejar el sistema educativo, con el fin de mejorar la calidad del sector. El segundo se centra en la administración de los recursos humanos, físicos y financieros (transferencias del gobierno central, recursos cofinanciados y préstamos), en el cual los agentes son las autoridades regionales y municipales (p. 12).

Con respecto al proceso de descentralización del sistema educativo colombiano, OCDE (2016), ha afirmado que:

Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en empezar a descentralizar su sistema educativo y es el estado unitario más descentralizado de la región. El proceso fue rápido y de amplio alcance, pero aún está incompleto. La Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994 allanaron el camino para traspasar las responsabilidades a los departamentos y municipios, entre las cuales se incluyen garantizar los servicios educativos desde preprimaria hasta secundaria, administrar el personal educativo y los fondos educativos y supervisar a las instituciones privadas (Cortés, 2010). La Ley General de Educación también les dio a las escuelas y colegios una autonomía considerable en lo que respecta al currículo y a la evaluación. La Ley 715 del 2001 dejó más claras las responsabilidades de cada nivel de gobierno y reformó el sistema de asignación de recursos para la educación, con el fin de ajustar mejor la financiación con las necesidades de las autoridades regionales (p. 42).

En ese orden de ideas, y siguiendo con OCDE (2016), la descentralización del sector educativo en Colombia:

Ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales. Sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual. Los departamentos y los municipios más pobres a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva. El gobierno central aún cumple un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados (pp. 39-40).

Por otro lado, a pesar de que la Constitución de 1991 ordena la descentralización, también, como lo sostienen Torres Azocar y Duque Giraldo (s.f.):

Responsabilizó a la Nación como garante de los servicios básicos mínimos y de evaluar su prestación (artículos 49, 67, 288, 343, 356 y 357). Es decir, que el gobierno central, además de asignar los recursos a las entidades territoriales, se reservó el derecho de evaluar y hacer seguimiento a quienes prestan dichos servicios y establecer las sanciones correspondientes para quienes utilicen incorrectamente los recursos transferidos (pp. 23-24).

En ese sentido, y con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia en el proceso de descentralización, a través de la Ley 715 del 2001 y del Decreto 028 de 2008 y sus decretos reglamentarios 2911 de 2008, 168 de 2009 y 791 de 2009, se establecieron estrategias de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos de las transferencias del nivel central, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las responsabilidades y funciones establecidas en cada nivel de gobierno.

Desde allí, continuando con Torres Azócar y Duque Giraldo (s.f.), dentro del proceso de descentralización, algunas instituciones del nivel central:

(...) podrán intervenir la administración y ejecución de los departamentos, distritos y municipios si se encuentra que no cumplen sus planes y objetivos, o cuando haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas, o hayan dado a las transferencias una destinación diferente de la prevista en el plan de desarrollo. En tales casos el Ministerio respectivo determinará transitoriamente diferentes grados de coadministración de las autoridades nacionales en las unidades seccionales, y de estas en las unidades locales (p. 28).

2. La ingobernabilidad de la educación en el Chocó

La fallida descentralización del sector entre los años 2002-2009.

El departamento del Chocó se encuentra ubicado en la esquina noroccidental de Colombia, bañado por los océanos Atlántico y Pacífico. De este modo, limita por el norte con la República de Panamá y el mar Caribe, por el este con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca, por el sur con el departamento del Valle del Cauca, y por el oeste con el océano Pacífico; es el noveno departamento en extensión del país (4%) y está conformado por 30 municipios (Gobernación del Chocó, 2016, p. 20).

Según el censo del año 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2009), el Chocó presentaba una población de 454.030 habitantes de la cual 74% se reconocen como afrocolombianos, 11% como indígenas y el resto de la población blancos-mestizos. Las proyecciones de la población total del departamento según el DANE, fueron para el año 2015 de 500.076 y para el 2020 serán de 525.528 personas (DANE, 2009). Este departamento tiene un índice de pobreza extrema de 39,1%, pobreza de 65,9% y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 79,2% (Gobernación del Chocó, 2016, p. 10).

Con respecto a las capacidades institucionales de las autoridades municipales y departamental del Chocó, estas se han caracterizado por su insuficiencia en los procesos de gestión para el cumplimiento de sus competencias y para el logro de indicadores. Este departamento presenta graves problemas institucionales en la administración pública y en el control social. A partir de allí, como lo ha manifestado el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008):

La administración local carece de procesos, herramientas y personal técnicamente capacitado para el buen desarrollo de su gestión, por lo tanto, los mecanismos de planificación, ejecución y seguimiento son débiles. La debilidad institucional de la administración departamental está acompañada de una incipiente cultura de control ciudadano. La presencia de estos dos fenómenos, han generado un ciclo perjudicial para la adecuada administración de los recursos que se ha traducido en la profundización de los problemas estructurales del departamento (p. 63).

En consecuencia, las deficiencias institucionales del Chocó, entendidas como la incipiente capacidad del departamento para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos, han generado un sentimiento de ingobernabilidad en el territorio; lo que se observa en el Chocó, parafraseando a Varela, Piedrahita y Delgado (2005) en su estudio sobre la ingobernabilidad y deterioro institucional en Colombia “es un desgüeño institucional, donde no se percibe continuidad en políticas públicas, es decir, las reglas de juego jurídica-institucionales no son claras, contribuyendo al deterioro político (con altos índices de corrupción pública y privada) y de ingobernabilidad del Estado” (p. 150).

Lo anterior se evidencia al analizar los problemas de tipo político, jurídico, administrativo y financiero que atravesó la institucionalidad del Chocó a mediados de la década pasada y que persisten en la actualidad.

Estos problemas se constatan cuando en julio del 2007 el MHCP (2016, p. 1), da por terminado el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito por el departamento en el año 2001 con sus acreedores porque la entidad territorial adquirió acreencias posteriores al inicio de la negociación del acuerdo, no presentando propuestas de pago para estas nuevas deudas y configurándose la terminación del mismo de pleno derecho (MHCP, 2007, p. 1).

En igual sentido, por los déficits de gobernabilidad de la institucionalidad departamental, en el mismo año 2007, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la intervención técnica y administrativa del sector mediante la Resolución N° 292 del 29 de marzo (Contraloría General de la República, 2015, pp. 7-8).

Aunado a lo anterior, la inestabilidad política del territorio ha dificultado los procesos de planeación, ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo y la impulsión de políticas públicas, porque solo en los dos últimos períodos de administración (2008-2011 y 2012-2015) el departamento del Chocó tuvo ocho gobernadores.

Ahora bien, en el caso específico de la crisis de gobernabilidad del sector educativo del Chocó, es menester precisar, que este departamento no fue certificado bajo la vigencia de la Ley 60 de 1993¹ para prestar directamente el servicio en el territorio, a través de la Resolución 5700 del 18 de diciembre de 1997 como lo manifiesta Melo, (2005, p. 16) en su estudio sobre el impacto de la descentralización fiscal en la educación pública colombiana.

Según entrevistas en el año 2017 con César Y. Cruz (2017, MEN) y Rubén D. Sánchez (2017 MEN), este departamento no cumplió con los requisitos para dichos fines; el territorio fue

¹ La Ley 60 estableció que, bajo el cumplimiento de algunos requisitos, los gobiernos regionales podrían ser certificados para administrar directamente los recursos para el suministro de la educación pública. Las condiciones para que los departamentos fueran certificados eran las siguientes: i) un sistema funcional de información; ii) la adopción de un plan de desarrollo para el sector; iii) la aprobación por parte de la asamblea departamental de las reglas y procedimientos para la distribución de los fondos; iv) la adopción de un plan para aumentar el número de los estudiantes matriculados; y v) un acuerdo con el Ministerio de Educación sobre los arreglos institucionales (Melo, 2005, p. 16).

certificado bajo el manto de las disposiciones transitorias de la Ley 715 de 2001, que permitió que todos los departamentos y distritos de Colombia quedaran certificados a partir del año 2002² en virtud del Artículo 41. Esta certificación implicó que el Estado transfiriera algunas competencias a la entidad territorial del Chocó para responsabilizarla de manera autónoma de la prestación del servicio educativo, en términos técnicos, administrativos y financieros.

A partir de allí, como lo afirma el MEN (2009, p. 9) con esta certificación los recursos del SGP llegaron directamente al departamento del Chocó, de acuerdo con el número de estudiantes atendidos y por atender.

Durante los años de análisis de la descentralización del sector, el departamento del Chocó obtuvo los ingresos por recursos de transferencia educativa que aparecen en la Tabla 1. En esta investigación solo se analizan los ingresos recibidos por el departamento proveniente de la fuente de financiación del SGP y se excluyen los de otras fuentes como el sistema general de regalías, los recursos de alimentación escolar, los propios de las entidades territoriales y los excedentes del sector solidario.

² A propósito del proceso de certificación del sector educativo de este territorio, el Tribunal Administrativo del Chocó, con ponencia del Magistrado José Andrés Rojas Villa del 23 de febrero del 2017, manifestó que “el departamento del Chocó asumió la prestación del servicio público de educación en el municipio del Medio Atrato y demás municipios no certificados para administrar la educación, de conformidad con la Ley 715 de 2001, a partir de la Resolución N° 372 de febrero 27 del 2002, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en desarrollo del Decreto 1413 de 2001” (Tribunal Administrativo del Chocó, 2017, p. 8).

Tabla 1. Transferencias SGP/Educación 2002-2009
Concepto

Años	Prestación de servicios^b	de Calidad^a Gratuidad^c	Matrícula^d	Total
2002	\$123.686.818.512	0	0	\$123.686.818.512
2003	\$130.748.559.697	0	\$8.136.272.973	\$138.884.832.670
2004	\$144.929.718.515	0	\$10.662.954.074	\$155.592.672.589
2005	\$143.142.129.196	0	\$10.139.398.071	\$153.281.527.267
2006	\$150.416.306.002	0	\$9.590.039.212	\$160.006.345.214
2007	\$155.160.425.367	0	\$10.641.104.279	\$165.801.529.646
2008 ^e	\$192.184.635.308	\$1.892.850.000	\$2.545.149.000	\$207.626.337.570
2009	\$209.258.266.543	\$13.548.852.262	\$14.549.437.575	\$226.352.853.118
Total	\$1.249.526.859.140	\$15.441.702.262	\$66.264.355.184	\$ 1.331.232.916.586

^a Este concepto de distribución está compuesto por dos asignaciones: los recursos para calidad matrícula oficial y calidad-gratuidad, con criterios de asignación diferentes (Ministerio de Educación Nacional, 2015, p. 31).

^b Los recursos de la participación para educación del SGP para prestación de servicios se destinarán a financiar las actividades señaladas en el Artículo 15 de la Ley 715 de 2001 que garanticen la prestación del servicio público educativo, siendo prioritario el pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal docente y directivo docente (Ministerio de Educación Nacional, 2016, p. 28).

^c A partir de la vigencia de 2008, el Gobierno Nacional ha asignado a los municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés recursos de la participación para educación del SGP, adicionales a los de calidad por la matrícula oficial, con el fin de asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable matriculada en establecimientos educativos estatales. El MEN, empeñado en garantizar el derecho fundamental a la educación de la población en edad escolar, su acceso y permanencia en el sistema educativo, estableció a partir de la vigencia 2012, la gratuidad total para todos los estudiantes de las instituciones educativas oficiales matriculados en los grados de transición al undécimo (MEN, 2016, p. 33).

^d Los recursos para calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados se deben destinar a financiar los siguientes conceptos de gasto: construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas (Congreso de Colombia, 2001).

^e A finales del 2007, como resultado del proceso de certificación educativa, se efectuó la entrega al municipio de Quibdó de la administración del servicio educativo por contar con más de 100 mil habitantes, mediante Resolución N° 7803 del 13 de diciembre de 2007 (DNP, 2009, p. 10), es decir, que a partir del 2008 el Quibdó comenzó a prestar directamente el servicio educativo y a recibir los recursos de transferencias del sistema SGP.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos tomados del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones Recursos Territoriales del DNP (2017).

La Tabla 1, muestra que en el período comprendido entre el 2002 y 2009 el departamento del Chocó recibió por transferencias al sector educativo, la suma de \$1.331.232.916.586, distribuidos de la siguiente manera: \$1.249.526.859.140 para garantizar la prestación del servicio, \$66.264.355.184 por concepto de matrícula, y \$15.441.702.262, por gratuidad educativa.

A pesar de que la Nación asignó y giró oportunamente los recursos del SGP para garantizar la correcta prestación del servicio (DNP, 2009), la situación del sector educativo del Chocó para el año 2006 era la siguiente:

- a) El departamento financiaba 333 personas por encima de la planta viabilizada, contraviniendo lo dispuesto por el inciso 5° del Artículo 23 de la Ley 715 de 2001.
- b) La distribución de la planta no se ajustaba a los parámetros establecidos en los decretos 3020 y 1850 de 2002. Se presentaba una alta concentración de docentes en Quibdó y en sus municipios cercanos, y un déficit en los municipios alejados. Muchas escuelas se encontraban cerradas por falta de docentes.
- c) Se presentaba una disminución de 6.492 en la matrícula de estudiantes entre los años 2004 y 2005.
- d) El reporte de la información sectorial era deficiente.
- e) El departamento del Chocó no había demostrado la incorporación de \$13.890 millones a su presupuesto.
- f) No se había cancelado la prima de Navidad de los directivos docentes, docentes y funcionarios administrativos correspondiente al año 2005.
- g) El departamento manifestó que existían deudas laborales, pero no se tenía claridad ni información sistematizada sobre los beneficiarios, los conceptos, ni las cuantías.

- h) De acuerdo con información del departamento, había embargos por \$16.806 millones con cargo a los recursos del SGP, pero no existía claridad sobre su origen.
- i) De forma reiterada, el departamento desatendió las recomendaciones que hizo el MEN en las visitas de seguimiento, dirigidas sobre todo a asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente (pp. 3-4).

En igual sentido, en este período, el MEN y el MHCP detectaron 4 eventos de riesgos en el departamento, que ponían en inminente peligro la utilización de los recursos y la prestación del servicio educativo: a) el no cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios fijadas por la autoridad competente; b) la afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares; c) el cambio en la destinación de los recursos; y d) el no envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea (DNP, 2009, pp. 25-27).

La anterior situación convirtió en ingobernable el sector educativo del Chocó, toda vez que como lo ha manifestado la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP (2014):

Se presentaron con recurrencia, inconvenientes estructurales en el manejo de la planta de personal docente, directiva docente y administrativa, en el manejo de la nómina del sector educativo y en las condiciones de la prestación del servicio, las cuales durante la vigencia 2009 desembocaron en una afectación total de la continuidad de dicha prestación. Adicionalmente se presentaba una constante desfinanciación a la que se sometió al sector por cuenta de la existencia de embargos y acreencias con múltiples vencimientos que afectaban la financiación de la prestación del servicio, así como falta de claridad para depurar el monto de las deudas del sector educativo (p. 2).

3. La ola recentralizadora del sector educativo del Chocó

La asunción temporal de la educación del departamento por el MEN del 2009 al 2017.

Como se ha dicho precedentemente, a pesar de que la autonomía administrativa, fiscal y política de los territorios, era uno de los postulados de la nueva Constitución colombiana y uno de los grandes anhelos de los departamentos y municipios del país, a través del Acto Legislativo 04 del 2007, el Congreso de la República ordenó al Gobierno Nacional definir “una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad” (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

En el año 2008, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 028, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de recursos del SGP, como mecanismo que:

Permite identificar y cualificar los posibles eventos de riesgo sobre el uso de los recursos y la prestación de los servicios, así como ofrecer al Gobierno Nacional la posibilidad de tomar, en forma oportuna, las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar (DNP, 2009, p. 3).

Este mandato se entiende en esta investigación, como una estrategia de recentralización del Estado de las entidades territoriales, y de igual forma, como una herramienta que pone límites al proceso descentralizador y a la autonomía de los gobiernos subnacionales, porque el Gobierno Nacional, a través del Artículo 3° del Decreto 028 de 2008 podrá monitorear, hacer seguimiento y controlar el uso que realizan los municipios y departamentos del país de los recursos de transferencias del SGP.

En el caso del departamento del Chocó, por la crisis de gobernabilidad del sector educativo entre el 2002 y 2009, a partir del año 2006 el MEN a través de la Resolución 596, comenzó con la aplicación del sistema de control establecido en el Artículo 29 de la Ley 715 de 2001 (DNP, 2009,

p. 25), realizando acompañamiento y prestando asistencia técnica al departamento en la utilización y manejo de los recursos del sector. Como resultado de esta estrategia, el MEN recomendó a la Gobernación:

- 1) Mejorar la gestión financiera de la entidad.
- 2) Depurar los embargos decretados, que a la fecha oscilaban alrededor de los \$72.781 millones.
- 3) Actualizar y soportar el monto de las deudas laborales con cargos al SGP, que según información suministrada por el departamento ascendían a \$37.754 millones.
- 4) Mejorar la defensa jurídica de los recursos del sector.
- 5) Reportar la información de forma oportuna a través del Sistema Nacional de Educación Básica y Media (SINEB) (DNP, 2009, pp. 20-25).

A pesar de ello, y considerando que en el año 2009 en el departamento persistían situaciones que ponían en riesgo de manera evidente la prestación del servicio educativo, la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP, acorde con sus funciones establecidas en los decretos 028 de 2008, 791 de 2009 y en la Resolución 794 de 2009, a través de la Resolución 1794 del 06 de julio de 2009 “adoptó la medida cautelar correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en el departamento del Chocó” (MHCP, Dirección de Apoyo Fiscal, 2009).

Por medio del documento CONPES 124 de 2009, se responsabilizó al MEN, inicialmente por un término de 3 años, de asumir la competencia de administrar el sector educativo del Chocó (DNP, 2009, pp. 27-28), asignándole 3 tareas generales para garantizar la prestación del servicio educativo en el territorio, y se le entregó 10 responsabilidades al departamento para recuperar la competencia de administrar el sector (Tabla 2).

Tabla 2. Responsabilidades en la medida correctiva de asunción temporal del sector educativo del Chocó

Responsabilidades del departamento	Responsabilidades del MEN
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la cuantía y composición del pasivo cierto y exigible a cargo de la entidad territorial, estableciendo la naturaleza de cada obligación, cuantía e identificación de todos y cada uno de los acreedores. 2. Efectuar el cruce de deudas y pagos realizados para determinar saldos existentes. 3. Haber definido un esquema viable de financiación para cubrir los saldos existentes por pagar. 4. Definir y articular los instrumentos de planeación y de gestión requeridos para ejecutar el gasto de conformidad con lo previsto en la Ley. 5. Implementar un sistema de información financiero integrado que permita la eficiencia en los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería y control de pagos. 6. Demostrar una defensa efectiva en los procesos judiciales 7. Reportar la información correspondiente a la Resolución N° 166 de 2003, de acuerdo con los requerimientos del MEN, correspondiente al período inmediatamente anterior a la aplicación de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia. 8. Cumplir con la rendición de cuentas a los organismos competentes a que esté obligada la entidad territorial. 9. Adquirir capacidad técnica instalada que le permita asumir los procesos de gestión sectorial que implante el MEN, y garantizar la continuidad en la prestación del servicio. 10. Atender todas las recomendaciones que el MEN haya impartido a la entidad territorial en apoyo con las acciones que debe adelantar esta para reasumir la 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distribuir la planta de personal del departamento de acuerdo con la matrícula reportada y con los criterios y parámetros establecidos en los decretos 3020 y 1850 de 2002. 2. Mantener ajustada la nómina financiada con recursos del SGP a la planta de cargos viabilizada al departamento del Chocó. 3. Modernizar la Secretaría de Educación Departamental con la implantación de los siguientes procesos misionales y de apoyo prioritarios del sector educativo: gestión estratégica; gestión de la cobertura del servicio educativo; gestión de la calidad del servicio educativo en educación preescolar, básica y media; atención al ciudadano; gestión del talento humano; gestión financiera; gestión de inspección y vigilancia de los establecimientos educativos.

competencia.

Fuente: Elaboración propia de los autores, con información tomada del Informe de Gestión Consolidado del 6 de julio al 30 de diciembre del año 2009 al 31 de diciembre de 2014 de la Secretaría de Educación del Departamento del Chocó.

Teniendo en cuenta los incumplimientos reiterados en los compromisos asumidos por la Gobernación del Chocó, una vez finalizada la vigencia de la medida adoptada mediante la Resolución 1794 del 2009 “está fue extendida en tres ocasiones mediante la Resolución 1893 de julio de 2012 por doce meses, la Resolución 2136 de julio de 2013 por 11 meses y la Resolución 1879 de junio de 2014 por un mes, completando así cinco años de intervención en el departamento” (Secretaría de Educación del Departamento del Chocó - Administración Temporal, 2015, p. 12).

A partir de allí, como resultado de los 5 años de aplicación infructuosa de la medida y de la recentralización del sector educativo del Chocó en cabeza de la Nación, y teniendo en cuenta que para la fecha ya se había finalizado la vigencia de la misma, el MHCP decidió someter a la administración departamental a un nuevo proceso de seguimiento y monitoreo. Con la aplicación de esta estrategia, el MHCP consideró que entre los años 2009 y 2014, el MEN había cumplido con las responsabilidades asignadas en la medida (MHCP, 2014, pp. 8-13):

- a) Nombró a un administrador delegado y le realizó seguimiento continuo para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- b) Se avanzó en la depuración de la planta de personal del sector y en la redistribución de la planta viabilizada de la entidad.
- c) Se modernizó la Secretaría de Educación a través de la creación de la estructura de la planta administrativa, adelantándose concursos de méritos y convocatorias públicas para proveer las vacantes, en igual sentido, se adoptaron manuales de procedimientos para 14 procesos estratégicos, misionales y de apoyo del sector, se certificaron auditores de calidad y se realizó

inducción, reinducción y cualificación a los 59 funcionarios de la planta administrativa de la Secretaría de Educación.

- d) Se generó una cultura institucional con un enfoque hacia la mejora continua y el fortalecimiento institucional.

El MHCP (2014, pp. 14-17) concluyó para ese entonces que “la Secretaría de Educación del departamento del Chocó cuenta en la actualidad con una estructura organizacional definida, una planta de personal adecuada, un adecuado nivel de gastos de administración y procesos misionales, administrativos y de gestión modernizados”.

Caso contrario sucedió con las responsabilidades asignadas al departamento, porque en la evaluación realizada al cumplimiento de la medida por parte de la Gobernación del Chocó, la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP (2014, pp. 14-17) realizó los siguientes hallazgos:

- a) La gobernación no cuenta con información suficiente que permitiera la certificación del pasivo cierto y exigible de la entidad.
- b) No se evidenciaron resultados frente a la responsabilidad de diseñar un esquema viable de financiación del pasivo, porque el esquema se ha reducido a una serie de 'propuestas' aisladas, las cuales no fueron formalizadas, en razón a la falta de certeza en los valores de la depuración y del cruce de pasivos.
- c) No se evidenció la formalización de una estrategia de defensa en los procesos judiciales, porque el departamento del Chocó alegó que no contaba con el equipo humano ni tecnológico para adelantar esta tarea.

Por lo anterior, y como resultado de la evaluación realizada, la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP (2014), consideró que:

A pesar de haberse cumplido las responsabilidades asignadas por el CONPES a la Administración Temporal, lo cual permitió que los eventos de riesgo que motivaron y dieron lugar a la adopción de la medida correctiva, relacionados directamente con la suspensión de la prestación del servicio, fueron superados en el lapso de la vigencia de la medida; respecto de las responsabilidades asignadas a la administración departamental en el Documento CONPES N° 124 de 2009 (relacionadas con la depuración de pasivos, cruces de pagos contra deudas, definición de esquema de financiación del pasivo, sistema de información funcionando, herramientas de planeación, efectiva defensa judicial y evidencias de la capacidad técnica de la administración central para recibir los procesos adelantados por la Administración Temporal), no se evidenciaron cumplimientos (p. 22).

Finalmente, y con el objetivo de prevenir la afectación del servicio educativo y la ejecución de los recursos del sistema, antes de la finalización de la vigencia de la medida correctiva impuesta a través del CONPES 124 de 2009, el Gobierno Nacional decidió a través del CONPES 174 del 2014, imponer nuevamente la medida de asunción temporal del sector educativo del Chocó, en los niveles de preescolar, básica y media del departamento por un término de 42 meses más, es decir, hasta el 5 de enero del 2018.

4. El sector educativo del Chocó: 15 años de ilusiones y desesperanzas

Durante los últimos 15 años, el sector educativo del departamento del Chocó, como se ha sostenido en esta investigación, ha estado marcado por la influencia de los procesos de descentralización y recentralización del mismo en cabeza del Gobierno Nacional y territorial, sin que ninguno de estos dos procesos haya logrado la consecución de los fines concebidos bajo la égida de la Constitución Política de 1991 para dos pilares fundamentales de la carta como lo son la descentralización y la educación.

Con el primero de ellos, es decir, la descentralización de la prestación del servicio educativo en cabeza del departamento del Chocó, producto de la certificación del sector a la entidad territorial puesta en marcha desde el 2002 hasta mediados del 2009, se buscaba como en el resto del país, parafraseando a Maldonado (2011, p. 1) mejorar la provisión del servicio público, disminuir las desigualdades territoriales y promover la participación ciudadana.

Sin embargo, las capacidades institucionales del territorio para la época, sumada a la cultura política, la incipiente acción colectiva, la poca presencia de los organismos de control, el clientelismo y la corrupción, crearon perversiones en la administración del sector, que pusieron en peligro inminente la prestación del servicio educativo del Chocó.

Esta situación era previsible, porque para el año 2002, el departamento como muchas de las entidades territoriales del país, no estaba preparado técnicamente para recibir los recursos producto de la descentralización, porque en el caso del sector educativo del Chocó, como lo manifiesta Cruz (2017) en la entrevista:

La Ley 715 de 2001 arrastró la certificación de la entidad territorial sin el cumplimiento de los requisitos, al establecer en su Artículo 41 que, a partir del año 2002, los departamentos y distritos quedan certificados para prestar el servicio educativo en virtud de la misma.

Ahora bien, a pesar de la importancia que trajo consigo la descentralización en el proceso de reingeniería del Estado colombiano, no es menos cierto que, como lo afirma Cortés (2013) “las reformas descentralizadoras tienen mayores probabilidades de tener éxito en aquellos contextos socio-políticos en los que los gobiernos locales cuentan con las capacidades institucionales necesarias para lograr lidiar con toda la carga que implica para ellos un proceso descentralizador”, y en igual sentido, se debe reconocer que “no todas las unidades subnacionales están igualmente

equipadas para asumir las nuevas funciones que un proceso descentralizador les otorga” (Cortés Arbeláez, 2013), siendo este último el caso del departamento del Chocó.

En ese orden de ideas, las deficiencias institucionales y la incapacidad del departamento para administrar su sector educativo, evidenciadas en los capítulos segundo y tercero de esta investigación, demuestran que deben realizársele ajustes a la descentralización en Colombia como estrategia de comunicación del centro y la periferia, en el entendido que, como lo afirma la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE) (2010):

Es necesario rediseñar el esquema de relaciones intergubernamentales, en términos de competencias y de recursos. Sobre las competencias, hay que perfilar un sistema diferenciado que asigne con claridad responsabilidades a cada uno de los niveles de la administración pública y sea flexible, según tamaño, capacidades y recursos de las entidades territoriales, especialmente en el caso de los municipios. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. Lo mismo puede afirmarse de los departamentos. Los conceptos de gradualidad y elegibilidad en la asunción de competencias deben ser introducidos en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos necesarios para ejercerlas y/o con la voluntad de asumirlas (p. 10).

Lo anterior es importante, porque los precitados problemas institucionales y de capacidad técnica, administrativa y fiscal de las entidades territoriales en Colombia, no son exclusivos del Chocó, sino de los 15 departamentos que a la fecha se encuentran en categorías tercera y cuarta, y de los 1.055 municipios que están en categorías cuarta, quinta y sexta (Contaduría General de la Nación, 2016).

Antes de analizar las críticas que se le realizan a los procesos de descentralización y recentralización del sector educativo del Chocó, es menester precisar, que aunque la modernización de la secretaría de educación del departamento, es reconocida como uno de los grandes logros de la asunción temporal del sector, en cabeza de la administración temporal designada por el MEN, esto no es del todo cierto, porque en el año 2002, como lo ha reconocido el mismo Ministerio (2002), el sector educativo colombiano se caracterizaba:

Por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la debilidad e inestabilidad de la gestión territorial, y, además, por un diseño institucional y esquema de financiamiento que no generaban incentivos a la eficiencia y limitaban las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y en el mejoramiento de la calidad (p. 32).

Entonces, era necesario fortalecer y gestionar la productividad de las entidades territoriales de las secretarías de educación en Colombia, donde se debía, en palabras del MEN (2006, p. 9) “racionalizar y mejorar la eficiencia de los procesos, modernizar la infraestructura tecnológica y de comunicaciones y mejorar la calidad y oportunidad de la información sectorial”, lo que sucedió a través del proyecto de modernización de secretarías de educación en Colombia, que inició a operar progresivamente desde el año 2006, y que, como lo afirma Cruz (2017) “en el Chocó solo entró en vigencia desde el 2009, al mismo tiempo de la entrada en vigor de la primera medida correctiva de asunción temporal del sector educativo decretada bajo el CONPES 124 de dicho año”.

Lo anterior significa que los problemas de eficiencia de la Secretaría de Educación del Chocó, relacionados con la inexistencia de procesos de planeación, formulación y ejecución de políticas, así como de evaluación y seguimiento a la gestión y de confiabilidad de la información sectorial que dieron en parte origen al CONPES 124, no eran exclusivos de la entidad territorial, sino que

eran propios de las secretarías de educación con menos capacidad técnica en Colombia, y que, se fueron solucionando progresivamente con la entrada en vigencia del proyecto de modernización del MEN, con la homogenización de las estructuras de las secretarías de educación en el país y con la creación de manuales de procesos, procedimientos y la creación de sistemas de información.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la existencia de los problemas técnicos que pusieron en peligro inminente la prestación del servicio en el Departamento del Chocó mientras estuvo descentralizado, es importante resaltar que también existieron razones de tipo políticas, para el período 2002-2009, como lo afirma Sánchez (2017) en su entrevista “este sector en el Chocó se convirtió en la mayor fuente de generación de empleo y burocracia, abriendo la oportunidad de la politización del servicio”.

A partir de allí, lo sucedido en el sector educativo del departamento tiene sentido, si se reconoce que en el Chocó:

Existe una raigambre desde el punto de vista cultural, que se inspira en lo que vive la sociedad colombiana, y es el desplazamiento de los principios y valores que deben regular la sociedad, por la ambición, el ánimo de lucro y las ganas de enriquecerse fácilmente. En el caso del sector educativo de nuestro territorio, los dirigentes chocoanos, abogados y funcionarios judiciales, vieron en los recursos del Estado una forma muy expedita para lograr ese propósito, perdiéndose las metas para la consecución del Estado social de derecho (Sánchez (2017).

En ese sentido, durante la vigencia de la descentralización de los recursos del sector educativo, políticos, servidores públicos y jueces⁴³, se aprovecharon de la crisis institucional que atravesaba

⁴ A pesar de que está probada la existencia de una red de corrupción para desfaltar los recursos del sector entre políticos, servidores públicos y jueces, son escasas las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales que salieron en favor de los intereses de la educación del departamento, algunas de ellas, son las sanciones disciplinarias proferidas en contra del exjuez Laboral del circuito de Quibdó Francisco Mena Cantillo por el pago de unas acreencias laborales a docentes (Sánchez, 2017) y el caso del exjuez primero Administrativo de Quibdó Gonzalo Bechara, por el embargo y congelamiento de 6.000 millones de pesos del Ministerio de Educación, porque abocó conocimiento de un caso

el departamento, configurándose cuatro hechos que demuestran que el parcial derrumbe del sector, no obedeció en su totalidad a problemas técnicos, sino que factores de tipo político también contribuyeron a la afectación de la prestación del servicio educativo.

En consecuencia, en palabras de Sánchez (2017):

La inexistencia de una efectiva defensa jurídica fue el primero de ellos, en el entendido que no se hacía una presencia real en los procesos judiciales (se dejaban vencer los términos, no se contestaban las demandas y los que eran atendidos lo hacían por personal muy inexperto), el segundo eran los cambios de gobierno, que implicaban compromisos politiqueros, donde se pagaban campañas a través de procesos judiciales a cargo del sector (se conciliaban obligaciones prescritas, no se imputaban presupuestalmente los pagos judiciales, es decir, a pesar de pagarse las deudas provenientes de los embargos, dicha situación no se reportaba en los sistemas de la entidad, entonces, la misma deuda se cobraba varias veces y se permitía que se cobraran deudas de personas fallecidas), el tercero fue la inexistencia del archivo de la entidad y el cuarto lo constituye la corrupción al interior de la administración de justicia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la descentralización de los recursos del sector educativo, creó un panorama lleno de ilusiones incumplidas, pues con este proceso se pensó que sería la oportunidad de fortalecer la capacidad institucional del departamento y de mejorar la provisión en la prestación de los servicios en términos de cobertura y calidad, en un territorio que ha estado marcado históricamente por el abandono del Estado central.

Por su parte, el segundo momento de intervención del Estado sobre el Chocó, representado en la asunción temporal del sector educativo en cabeza del MEN entre 2009 y 2017, tampoco ha estado exento de críticas, donde, si bien se reconoce el mejoramiento en la prestación del servicio

(procesos ejecutivos) aunque no era competente, si por el monto de la demanda (1.545 millones de pesos) el proceso debió ser remitido al Tribunal Administrativo de Quibdó (El Tiempo, 2015).

y la preservación de los recursos del sector, también se le responsabiliza a la Nación del debilitamiento de las capacidades institucionales del departamento por el nulo acompañamiento técnico a la entidad territorial para recuperar la competencia y por los tímidos avances en materia de calidad educativa. Sin embargo, Sánchez y Cruz (2017) reconocen, que los desórdenes administrativos, políticos y técnicos en el manejo de los recursos del sector educativo, hacían apremiante la intervención del Estado y que, efectivamente con esta se logró uno de los fines de la medida que era la no interrupción del servicio educativo del territorio.

Adentrándonos al estudio de las críticas realizadas a este proceso de recentralización del sector educativo del Chocó por parte del MEN, la primera de ellas radica en la inexistencia de un acompañamiento técnico trazable y verificable de parte de los ministerios de Hacienda, Educación y de Planeación Nacional, que volviera viable la recuperación de la competencia del sector por parte del departamento; como lo afirman Cruz y Sánchez (2017) durante el período de la asunción de la competencia en cabeza del MEN, si bien, se han aplicado estrategias de monitoreo y seguimiento, no han existido estrategias reales de acompañamiento que coadyuven al cumplimiento de las responsabilidades de la entidad territorial derivadas de los documentos CONPES 124 de 2009 y 174 de 2014.

Esta situación es grave, por la crisis institucional atravesada por el departamento del Chocó; Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, debieron prever que no era suficiente con el retiro de las competencias, sino, que era necesario someter a esta entidad territorial a un proceso de fortalecimiento institucional de la mano de las precitadas entidades del Gobierno Nacional y del Departamento Administrativo de Función Pública.

De igual forma, el abandono técnico en el proceso de asunción de competencias del Estado central sobre el Chocó, reafirma la tesis de Riveros (2017) para el Pacífico en general, cuando sostiene que:

Los economistas que desde los años 70 han desfilado por Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda no han tenido una sola idea eficaz para cambiar la situación de la gente del Pacífico. Algunos programas han servido de paliativo para la pobreza endémica, pero no han promovido el desarrollo.

Por su parte, la segunda de las críticas al proceso de recentralización del sector educativo del Chocó, radica en la baja calidad de la educación que se provee en las instituciones educativas en el territorio, si bien, durante la vigencia de la medida se avanzó en términos de cobertura y eficiencia en la gestión del gasto, una de las grandes debilidades de la misma, consiste en que casi una década después de estar el sector administrado directamente por el Gobierno Nacional, el departamento del Chocó sigue registrando los más bajos índices en materia de calidad educativa en el país.

Lo anterior es importante por cuanto, durante toda su historia la Corte Constitucional ha sido una abanderada en la ampliación del significado del derecho a la educación en Colombia, no realizando interpretaciones exegéticas del mismo, sino entendiendo a la educación como un sistema que posibilita el ejercicio de otros derechos.

En ese orden, con respecto al derecho en cuestión, fue este tribunal que estableció, que:

La educación es un derecho fundamental, por lo que es inherente, inalienable, esencial a la persona humana, que realiza el valor y principio material de la igualdad consagrada en el preámbulo de la Constitución Nacional y en los artículos 5 y 13 de la misma carta política (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Desde allí, la misma Corte ha sido enfática en reconocer, que el deber del Estado no radica solamente en la provisión del servicio educativo, por el contrario, ha dicho, que la educación que se provea debe ser de calidad.

Este derecho a recibir una educación de calidad, fue ratificado por el alto tribunal, en sentencia T-743 del 2013, cuando se estableció que:

Uno de los deberes intrínsecos a la satisfacción del componente de aceptabilidad de la educación es el de reglamentar los presupuestos básicos que guiarán la prestación del servicio educativo y que, por eso, constituye el punto de referencia a partir del cual debe evaluarse si la educación impartida en cierto contexto reúne las condiciones necesarias para ser considerada aceptable, por ser pertinente, equitativa, adecuada culturalmente y de buena calidad.

En la misma providencia, la Corte estableció, citando a la UNESCO que:

La cuestión de la calidad debe contemplarse teniendo en cuenta la manera en que las distintas sociedades definen la finalidad de la educación. En la mayoría de ellas se plantean dos objetivos principales: el primero estriba en garantizar el desarrollo cognitivo de los educandos; el segundo en hacer hincapié en que la educación estimule su desarrollo creativo y afectivo para que puedan adquirir valores y actitudes que les permitan ser ciudadanos responsables. Por último, la calidad de la educación ha de pasar por la prueba de la equidad, ya que un sistema de educación que discrimina a un grupo específico, cualquiera que sea, no cumple con su misión.

Este activismo de la Corte Constitucional con respecto al derecho a la educación, ha permitido ampliar el espectro de lo que debe entenderse por éste, contribuyendo al mejoramiento de la eficiencia del mismo, hasta el punto de instituir, que la obligación del Estado no se satisface con la provisión del derecho, sino con que dicha provisión sea de calidad.

Los dos fenómenos sucedidos durante el período de recentralización del sector educativo por el MEN, han creado un panorama desesperanzador en el territorio, por un lado, a punto de finalizar la segunda medida de asunción temporal del sector educativo del Chocó, el departamento aún no se encuentra preparado técnicamente para reasumir la competencia del servicio y tampoco ha cumplido en su totalidad con las responsabilidades derivadas del CONPES 174 del 2014; dicha situación ha estado influida por la inobservancia del acompañamiento técnico de las entidades del Gobierno Nacional y por los propios desordenes técnicos y políticos de la Administración Territorial.

Finalmente, aunque se mejoró la provisión del servicio, otra de las esperanzas de la aplicación de la medida correctiva, consistía en que la educación que recibirían los menores de edad del Chocó, parafraseando al MEN (2009, p. 5) formaría mejores seres humanos, generando oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, sería competitiva, pertinente y contribuiría a cerrar brechas de equidad. La realidad es que esta no contribuye con los fines, es decir, que una década después del MEN estar aplicando directamente sus políticas en el territorio, no ha logrado que la educación que se recibe en el Chocó mejore en términos de calidad.

Conclusiones

La descentralización constituye una de las grandes transformaciones implementadas por los estados latinoamericanos durante las dos últimas décadas del siglo XX. Específicamente en el caso colombiano, la transferencia de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales a entidades subnacionales de gobierno se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la Constitución Política de 1991, con lo que se buscaba mejorar la gobernabilidad del país, aumentar la legitimidad del Estado en las regiones, resolver los problemas históricos de ineficiencia en el territorio y garantizar la provisión de bienes y servicios públicos locales.

Uno de los sectores más impactados con este fenómeno descentralizador fue el educativo. A pesar de que antes de la entrada en vigencia de la carta magna de 1991 ya en Colombia la descentralización presentaba avances; con la Constitución Política se allanó más el camino para traspasar responsabilidades a los departamentos, distritos y municipios y se creó un sistema para la asignación de recursos en educación. Este proceso de definición de competencias, responsabilidades y recursos por cada nivel de gobierno se complementó con la expedición de la Ley 715 de 2001.

Sin embargo, por las diferencias entre las capacidades institucionales de las entidades territoriales del país, las deficiencias en las tareas de coordinación que ejerce el Gobierno Nacional y por las debilidades de los organismos de control, la descentralización del sector educativo, por un lado, ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo de gobiernos subnacionales, pero por otro, ha servido para el despilfarro y profundizar la corrupción de algunos territorios.

Lo anterior se evidencia al analizar lo sucedido en el marco de la descentralización del sector educativo del Chocó, realizada en virtud de las disposiciones transitorias del Artículo 41 de la Ley 715 de 2001, que permitió que los departamentos y distritos que no se certificaron bajo el manto de los requerimientos de la Ley 60 de 1993, lo hicieran en virtud de la nueva normatividad. A pesar de que el departamento no contaba con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para prestar directamente el servicio educativo, este fue certificado, entregándole la responsabilidad de garantizar la provisión del servicio en las instituciones educativas del territorio. Esta situación es problemática, porque históricamente esta entidad territorial se ha caracterizado por la insuficiencia en los procesos de planificación, ejecución y gestión y por una escasa capacidad institucional para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos.

A partir de allí, durante el período 2002-2009, tiempo en que estuvo descentralizado el sector, se presentaron con frecuencia problemas técnicos y políticos que pusieron en peligro inminente la prestación del servicio educativo en el departamento. Entre los primeros se destacan el no cumplimiento en las metas de continuidad, cobertura y calidad, la afectación de recursos del SGP con medidas cautelares, el cambio en la destinación de los recursos y el no reporte de la información sectorial. Por su parte, algunos de los problemas de tipo político que contribuyeron a la afectación de este sector fueron el clientelismo, al convertirse este sector en la mayor fuente de generación de empleo y burocracia en el departamento, y la corrupción, al establecerse una red para defalcarse el sector entre funcionarios públicos, jueces y abogados, a través del pago y reconocimiento de procesos judiciales.

Dadas estas circunstancias, por la crisis de gobernabilidad del sector educativo atravesada por el departamento, por criterios de responsabilidad, moralidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, se hacía necesario que el Gobierno Nacional impusiera sanciones a la entidad territorial, que permitiera salvaguardar los recursos del sector y garantizar la prestación del servicio, lo que efectivamente sucedió con la aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado con recursos de SGP, definida en el Decreto 028 de 2008, donde en cumplimiento de la normatividad, a través de los documentos CONPES 124 de 2009 y 174 del 2014, se han adoptado las medidas correctivas de asunción de la competencia de la prestación del servicio educativo del Chocó en cabeza del MEN entre 2009 y 2017.

A pesar de lo anterior, la intervención administrativa del Estado en el sector educativo del Chocó, aunque ha servido para garantizar la prestación del servicio, no se le puede catalogar como exitosa, porque no ha estado acompañada de un proceso que pudiera fortalecer las capacidades

institucionales del gobierno departamental e igualmente, no se reportan avances significativos en el mejoramiento de la calidad de la educación que se recibe en el territorio.

Teniendo en cuenta los momentos de descentralización y recentralización del sector educativo del Chocó, una vez transcurridos 15 años en esta dinámica, es importante volver a los cuestionamientos que dieron origen a esta investigación: ¿Por qué después de tanto tiempo el departamento no ha podido recuperar la competencia del sector? ¿Por qué el Gobierno Nacional no se ha interesado por generar estrategias de fortalecimiento institucional para que el departamento del Chocó pueda ser un territorio viable? ¿Qué alternativas se proponen para que el Chocó pueda reasumir la prestación del servicio educativo?

En primer lugar, dentro de los hechos que han dificultado el proceso de recuperación de la competencia del sector, se destacan: la persistencia de los problemas de gobernabilidad en la institucionalidad del departamento del Chocó, aunado a la pereza administrativa institucional demostrada en el poco interés de la entidad territorial en cumplir con las obligaciones derivadas de los documentos CONPES 124 de 2009 y 174 de 2014 y la crisis política que atravesó el territorio entre los años 2008 y 2015, período en el que el departamento tuvo 8 gobernadores (entre electos y encargados), lo que impidió que ninguno de los administradores estableciera como objetivo real de su gobierno la recuperación de la competencia del sector.

De acuerdo con el segundo interrogante, preocupa la desidia con la que el Gobierno Nacional ha asumido los temas referidos al departamento del Chocó, no generando procesos serios que permita que la población que allí habita pueda vivir en condiciones dignas, limitándose a la generación de iniciativas centralistas que no responden a las necesidades propias del territorio, y que solo sirven de paliativo para algunos problemas, pero que no ofrecen soluciones definitivas y estructurales de desarrollo.

Finalmente, aunque la Constitución Política de 1991 ordena y contempla las figuras de la descentralización y recentralización, no es menos cierto que el Gobierno Nacional no puede asumir de forma permanente la garantía de la prestación del servicio educativo en el territorio, teniendo en cuenta que la segunda, es decir, la recentralización, es una figura de carácter excepcional y temporal. A partir de allí, para acelerar el proceso de recuperación de la competencia del sector, con garantías en su prestación, se propone establecer un plan de transición no inferior a un año entre el departamento del Chocó, la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó, los departamentos de Planeación Nacional y Función Pública y los ministerios de Hacienda y Educación, con la finalidad de someter a la entidad territorial del Chocó a un proceso de fortalecimiento y reingeniería, que le permita contar con planes, procesos y procedimientos definidos, con una estructura y con un capital humano capacitado, que responda por estos procesos para que sea posible la garantía de la prestación del servicio público educativo.

Literatura citada

- Banco Mundial. (1999). *Más allá del centro: La descentralización del Estado* (129 pp) . Washington D.C., USA: Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/390121468045234553/Mas-alla-del-centro-la-descentralizacion-del-estado>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C., Estados Unidos: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/242>
- Bonet, J. A. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Cartagena, Colombia: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Acto Legislativo 04 de 2007*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República de Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>
- Congreso de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República de Colombia. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86098_archivo_pdf.pdf
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República de Colombia. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906_archivo_pdf.pdf
- Contaduría General de la Nación. (2016). *Resolución N° 679 de 2016*. Por medio de la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios). Bogotá, Colombia: Contaduría General de la Nación. Recuperado de

<http://www.icef.com.co/index.php/component/k2/item/2536-resolucion-679-certificacion-categorizacion-de-las-entidades-territoriales>

Contraloría General de la República. (2015). *Informe de Auditoría Recursos del Sistema General de participaciones - SGP- Departamento del Chocó vigencia 2014*. Quibdó, Colombia:

Contraloría General de la República. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479396/045-Informe-Final-SGP-Choco-Vig-2014.PDF.pdf/090d6540-f511-4090-a412-7bd37af684ca?version=1.0>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-743 de 2013. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional. Recuperado <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-002 de 1992. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional. Recuperado de: <https://www.google.com.co/search?q=Sentencia+T-002+de+1992&oq=Sentencia+T-002+de+1992&aqs=chrome..69i57j0l3.1622j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Cortés Arbeláez, A. (2013). *La descentralización en Colombia: ¿éxito o fracaso? Las capacidades estatales y las diferencias territoriales*. Medellín. Recuperado de <https://alejandrocortesarbelaez.wordpress.com/2013/10/31/la-descentralizacion-en-colombia-exito-o-fracaso-las-capacidades-estatales-y-las-diferencias-territoriales/>

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). (2009). *Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020*. Estudios Postcensales N° 7. Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia*. Bogotá, Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Documento Conpes Social 3553*. Bogotá, Colombia: DNP Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes_3553_2008.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Documento Conpes Social 124*. Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/124.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento Conpes 174*. Bogotá, Colombia: DNP Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/174.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Obtenido del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales*. Transferencia SGP/Educación Chocó 2002-2009. Recuperado de <https://goo.gl/t4LAFP>

El Tiempo. (7 de mayo de 2015). Destituyen a juez que embargó plata de educación del Chocó. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15702372>

Gobernación del Chocó. (2016). *Oportunidad para todas las subregiones. Plan de Desarrollo del Departamento del Chocó 2016-2019* Quibdó, Colombia: Gobernación del Chocó. Recuperado de <http://choco.gov.co/apc-aa-files/39636366663438353663646466323738/plan-de-desarrollo-departamental-del-choco-2016-2019.pdf>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile, Chile: ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Recuperado de

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7290/S0310676_es.pdf;jsessionid=ED31845E075CE8D5FFF28D31FD46EB6E?sequence=1

Launay-Gama, C. (2006). *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*.

Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>

Maldonado Copello, A. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá, Colombia: Friedrichebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

Melo, L. (2005). *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana*.

Bogotá, Colombia: Banco de la República. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350pdf.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. (2002). *Plan Sectorial 2002-2006*. Bogotá, Colombia: MEN.

Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85273.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2006). *La revolución educativa 2002-2006*. Bogotá,

Colombia: MEN, Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104306_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Educación de calidad para la prosperidad. El camino*

para la prosperidad. Bogotá, Colombia: MEN. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo*. Bogotá, Colombia: MEN. Recuperado de

https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2007). *Acuerdos de reestructuración de pasivos en las entidades territoriales. Acta para comunicar la terminación del acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado por el departamento del Chocó y sus acreedores*. Bogotá, Colombia: MHCP. Recuperado de <https://goo.gl/AmTsFs>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2009). *Resolución Número 174 del 06 de julio de 2009*. Bogotá, Colombia: MHCP, Dirección de Apoyo Fiscal. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/174.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2014). *Departamento del Chocó: Situación fiscal y perspectivas*. Bogotá, Colombia: MHCP. Recuperado de <https://goo.gl/U6NhKH>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2016). *Viabilidad Fiscal de los Departamentos 2016. Departamento del Chocó*. Bogotá, Colombia: MHCP. Recuperado de <https://goo.gl/chWQfc>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *La educación en Colombia*. París, Francia: OCDE. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Orlansky, D. (1998). *Política de descentralización y desintervención estatal*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias. Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Orlansky.pdf>
- Pening, J. P. (2003). *El modelo de descentralización en Colombia*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/46564753_El_modelo_de_descentralizacion_en_Colombia/fulltext/0ff762900cf25dfdcf516f07/46564753_El_modelo_de_descentralizacion_en_Colombia.pdf

Presidencia de la República. (2008). *Decreto 028 de 2008*. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=28232>

Presidencia de la República. (2009). *Decreto 791 de 2009*. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de:

<http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2009/47289/d0791009.html>

Restrepo, D. I. (2002). *El futuro de la descentralización de Colombia*. Recuperado de <http://www.bivica.org/upload/descentralizacion-futuro.pdf>

Red de Iniciativas para la Gobernalidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE). (2010). *En serio riesgo la descentralización en Colombia: propuestas para su fortalecimiento*. Bogotá, Colombia: RINDE, Corporación Viva la Ciudadanía, Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado de <https://vertov14.files.wordpress.com/2010/08/en-serio-riesgo-la-descentralizacion-colombia.pdf>

Riveros, H. (2017). *¡Economistas con la mano en el corazón!* La Silla Vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/economistas-con-la-mano-en-el-corazon-61892>

Rodríguez, L. (2015). *Estructura del Poder Público en Colombia* (Decima Quinta Edición ed.). Bogotá, Colombia: Temis S.A.

Secretaría de Educación del Departamento del Chocó, Administración Temporal. (2015). Informe de Gestión-Vigencia 2015. Quibdó: SEDCH.

Secretaría de Educación del Departamento del Chocó. Administración Temporal. (2014). *Informe de Gestión Consolidado del 6 de Julio de 2009 al 30 de diciembre del 2014*. Quibdó.

- Torres Azócar, J. C., y Duque Giraldo, H. (s.f.). *El proceso de descentralización educativa en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29_04ensa.pdf
- Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó. (2017). *Sentencia N° 23 de febrero del 2017*. Quibdó, Colombia: TCACH. Recuperado de <https://tc.vlex.es/vid/derecho-tutela-judicial-efectiva-672253793>
- Uribe, D. S. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. (U. E. Colombia, Ed.) *Revista Opera*, 3(3), 133-152.
- Varela Barrios, E., Piedrahita, E. J., y Delgado Moreno, W. (2005). *Ingovernabilidad y deterioro institucional. Retos de política para el desarrollo regional*. Cuadernos de Administración, 33, 137-178. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/2114/1/Ingovernabilidad%20y%20deterioro%20institucional%20-%20Retos%20de%20politica%205.pdf>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>