

**LISETH CAROLINA PINEDA GARCIA**

**EDGAR DAVID TENJO MACIAS**

**TEMA**

Descentralización de la educación y su impacto en la cobertura y la calidad.

Revisión de alguna literatura comparada.

**PREGUNTA.**

¿La descentralización permitió avances en cobertura y calidad de la educación para algunos países de nuestra región?

## INTRODUCCIÓN

El objeto principal de este artículo de revisión, es realizar un estudio bibliográfico sobre la Descentralización de la educación y su impacto en la cobertura y la calidad, con una mirada comparativa entre Colombia y algunos países de la región. De lo anterior, se planteó la siguiente pregunta. ¿La descentralización permitió avances en cobertura y calidad de la educación para algunos países de nuestra región?

Debido a la importancia que tiene la educación en el crecimiento del país y de la región, es importante realizar un estudio en el cual se pueda verificar si la descentralización de la educación aportó o no a la cobertura y la calidad de la misma. Por lo anterior, se procedió a realizar una lectura y análisis del proceso de descentralización de los siguientes países: México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia.

Referente a la selección de los países, esta se realizó sobre la característica principal de que pertenece a la región latinoamericana y que han tenido procesos políticos, sociales y económicos parecidos.

De acuerdo a la información encontrada y al análisis de los artículos científicos respecto del tema descentralización de la educación, se tomó como muestra en este artículo los países antes mencionados, en los cuales se estudió el proceso de descentralización de la educación dentro de cada uno y cómo fue su financiamiento, con las anteriores variables se podría identificar si dicho proceso aportó o no a la calidad y cobertura de la educación en la misma región.

Para el caso de Colombia se tomaron artículos que incluyeran información sobre el tema de calidad y cobertura de la educación en los últimos 20 años, donde la descentralización ha sido una política de Estado sobre este tema.

De esta manera se identificó que en toda Latinoamérica después de la segunda mitad del siglo pasado, dieron comienzo a procesos de organización administrativa, política y fiscal en cada uno de los países. Una de las

decisiones fue el inicio de la descentralización del poder para lograr que el Estado llegue a cada una de las poblaciones civiles y de esta manera tener un mayor acceso, eficacia, cobertura y calidad en la educación. Para este caso la educación en dichos países se ha permeabilizado de dicho proceso.

## **La educación en los países como México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia.**

Ante la necesidad de construir lugares productivos y avanzados que estén a la vanguardia de los países desarrollados, en el caso de Latinoamérica se centralizó la atención e importancia en la educación, por tal motivo mediante un planteamiento en su organización administrativa, legal, económica y política comenzaron a plantear reformas al sistema que venían manejando.

En Latinoamérica el proceso de organización administrativa, política y fiscal de cada uno de los países se organizó de acuerdo a sus necesidades y a las directrices legales, para el estudio del proceso de la descentralización administrativa y fiscal, se debe indicar que políticamente la mayoría de países terminaron sus dictaduras y fueron los posteriores gobiernos los que encontraron en la descentralización y desconcentración del poder la forma de mejorar la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable; de esta manera cumplirle a la población para llegar a un mayor acceso, eficacia, cobertura y calidad.

Referente a la educación en cada uno de los gobiernos la postura de centralización fue con la que se organizaron los países y la que sostuvieron, posteriormente se pasó de la centralización a una descentralización y desconcentración del poder, este proceso si bien tuvo una implicación en la implementación política y económica no se ha condensado directamente a mejorar la educación de manera técnica, pese a que se evidencia una planificación para ejecutar los programas.

Si bien es cierto al momento de la implementación del sistema que hemos mencionado en Latinoamérica, en su aplicación se debe hacer una precisión

debido a que en cada país se aplicó la descentralización del poder, uno de los grandes problemas a los que se vieron enfrentados fue el proceso de independencia administrativa al incluir a los municipios a encargarse directamente en la dirección de la educación en cada colegio o institución, así mismo, la descentralización del financiamiento en este caso cada institución debe conseguir sus recursos y financiarse.

Así mismo, se incluyeron modelos de descentralización en la región según las reformas educativas caracterizadas por (Di Gropello, 2004) de la siguiente forma:

“Modelo de Gobierno Subnacional en el cual los actores políticos intermedios provincia en Argentina o estados en México se ubicaron en el proceso descentralizador.

Modelo de responsabilidad compartida en el que los actores políticos pasaron a compartir responsabilidades y desempeñar roles complementarios en la provisión del servicio educativo municipios y departamentos en Colombia, por ejemplo.

Modelo de autonomía escolar, como el caso del Salvador a través del Programa EDUCO, en el cual las escuelas asumieron toda responsabilidad en materia educativa”.

Ahora bien, al momento de revisar cada uno de los modelos de la descentralización de la educación, estos tienen en común que para dichos países el concepto presenta “una carga considerable de imprecisión o ambigüedad por el significado de sus implicaciones” así lo describe Castro-Paredes, M. (2012). En el Descentralización educacional en Chile. (Moyra, 2012).

(Mancebo, 2012) En el Descentralización educacional en Chile, menciona que se plantearon objetivos de la descentralización desde 1980 para la mejora de la calidad educativa, la eficiencia, redistribución de la responsabilidad financiera y la democratización.

## **1. Proceso de descentralización de la educación en Chile**

En Chile como ocurrió en otros países de Latinoamérica, se tuvo organización y desarrolló dentro de los cabildos. En ellos se establecieron las funciones educativas, las cuales contaban con un presupuesto para dicho fin; posteriormente se centralizaron las funciones educativas, pero debido a problemas dentro del mismo centralismo se procedió a la descentralización, por la anterior dentro de las políticas de implementación se originó una desconcentración.

Algo importante que se debe anotar en este artículo fue el paso de la dictadura militar en Chile que organizó al país de forma centralizada bajo un gobierno jerárquico, pero desde dicho régimen se implementó el modelo de descentralización, después de la salida de la dictadura el país tuvo cambios en la estructura del Estado la cual originó una división territorial y redistribución administrativa para la que continuó con el último modelo e íntegro el de privatización.

Al momento de la implementación de la descentralización y basada en la regionalización, se procedió con una descentralización funcional de instituciones y una desconcentración territorial con distintos rangos y profundidades según lo explica (Moyra, 2012); apoyando con un porcentaje mayor la educación creando impuestos municipales e iniciando un esquema de financiamiento de la educación con subsidios para las escuelas públicas y privadas, adicionalmente implemento programas de discriminación positiva.

La política pública que construyó la estructura administrativa de la educación en Chile, resolvió que hay un agente principal y central que es el Ministerio de Educación y unos agentes locales en los municipios; también hay Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (Vasquez, 2015).

Las instituciones del sector privado y de sector público, presentan el servicio de manera competitiva con la finalidad de obtener mejor calidad y oferta, sin que recaigan las funciones en el Ministerio de Educación; es decir, las instituciones manejan un porcentaje de responsabilidad y autonomía en la administración de las mismas, y en los proyectos a ejecutar establecidos en las políticas públicas de educación del país.

### **1.1. Financiamiento de la educación en Chile.**

La educación en Chile, está basado en un sistema de subsidio educacional, el cual premia por la asistencia a clases de los estudiantes y dependiendo de ello canaliza los recursos.

Los gastos que involucra los sectores educativos serían: el cuerpo docente en cuanto a salarios, infraestructura y acondicionamiento de aulas.

El fundamento de la descentralización educativa en Chile es el traspaso de la administración central del servicio a niveles departamentales y municipales.

Por lo tanto, según se evidencia en Chile al modelo anteriormente mencionado se le ha incluido el modelo de privatización, lo cual desencadenó un mayor número de actores que participan en la incidencia del gasto y del presupuesto; también para buscar mayor eficiencia en los recursos el sector privado se introdujo que las funciones no se encontraran concentradas en el Ministerio de Educación, dándole así más responsabilidades a las entidades locales.

Se evidencia que el gobierno Chileno mantiene un alto grado de permanencia de las autoridades regionales y son estos directamente quienes se involucran con el presupuesto escolar.

En la medida que aparecieron centros educativos privados nuevos, estos contrataron con una mayor autonomía en la parte financiera y solo el Ministerio de

Educación fija las directrices y las políticas, así como, las tareas de seguimiento y evaluación en el campo del modo de calificación de los menores.

## **1.2. Cobertura y Calidad de la educación en Chile.**

Producto de los cambios presentados en Chile con la dictadura, el regionalismo, la descentralización, la desconcentración y la privatización se tuvo que la cobertura de la educación con respecto de los años de centralización en desarrollo de la descentralización aumento considerablemente toda vez que se generaron más ingresos para el pago de profesores y estructura física de los centros educativos. La calidad de la educación también aumento ya que se pudieron contratar profesores más competentes y preparados, pero a medida que pasa el tiempo es lógico que se haga una capacitación más grande para los docentes con el fin de que la educación vaya mejorando a medida de las necesidades de los estudiantes.

## **2. Proceso de descentralización de la educación en Uruguay.**

En Uruguay, al igual que en la gran mayoría de países de Latinoamérica se enfrentó a una dictadura entre los años 1973 a 1984, por la cual quedaron las bases en el sistema de organización administrativa del país, en la que se contempla un sistema centralizado, de la misma forma pasó con las instituciones educativas las que son principalmente centralizadas, pero con vertientes de desconcentración; las anteriores se componen entonces por el Consejo Directivo Central y los Consejos Desconcentrados. Para esto las decisiones son tomadas de manera centralizada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en la capital.

## **2.1. Implementación de la educación en Uruguay.**

Según la estructura administrativa del país, para la financiación de la educación es centralizada, es decir en Uruguay está regido bajo el esquema en donde la oferta determina los parámetros y criterios para la distribución de los recursos en los colegios.

## **2.2. Cobertura y Calidad de la educación en Uruguay.**

Después de la dictadura Uruguay aumento su cobertura y calidad, inyectándole más presupuesto a la educación y a su vez llegando a más lugares y generando mejores pagos para los profesores haciendo que sean más capaces. Se conocen de problemas con la infraestructura de las plantas físicas teniendo un déficit de cantidad de lugares donde escolarizar a los estudiantes.

## **3. Proceso de descentralización de la educación en Argentina.**

En Argentina, la educación estaba muy centralizada y especialmente sujeta a la política, debido a una crisis económica y fiscal, del endeudamiento externo y una excesiva burocratización. Por tanto, el país comenzó a realizar grandes cambios dentro de su estructura y funcionamiento, tales como, pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado.

El modelo inicial de organización en la conformación de la educación fue como en muchos de los países Latinoamericanos primero centralizado y debido a que el Estado no alcanzaba a brindarle a la población el cubrimiento de las necesidades, comenzó desde los años '60 a implementarse la descentralización según la ley 17.818, y de esta manera se implementaría la transferencia desde Buenos Aires a otras provincias de Argentina. (Filmus, 1997)

El sistema educativo de Argentina, estaba estructurado con las escuelas primarias dependían de las provincias y las escuelas secundarias, las que estaban dirigidas

directamente por el Estado Central. Pese a que cada provincia se encargó de cumplir con las necesidades de su población, siempre fue el Estado en cabeza del gobierno quien asumió la carga en la prestación del servicio y el financiamiento del mismo.

El proceso de la descentralización dentro de este país requirió primero la organización del Estado Federal mediante la democratización; y como segunda etapa decreto la transferencia de todos los establecimientos de nivel primario a las provincias.

Debido inicialmente a la problemática fiscal y económica que sufrió Argentina la democratización después de una dictadura se comenzó a dar el fortalecimiento en la construcción de un cambio en Argentina como en el resto de Latinoamérica durante los años 90 donde requería un fortalecimiento en las políticas económicas de los Estados con la idea de estar a la vanguardia con el resto de países. En el caso de Argentina procedieron a reestructurar el Estado privatizando y descentralizando los servicios públicos con el argumentado y la “idea de recuperar y fortalecer la escuela se tradujo en federalizar la educación”. (Rodrigo, 2006)

El cambio a la descentralización se dio mediante un proceso de transferencia educativa desde el Estado central a los estados provinciales mediante la ley de transferencia de servicios educativos (Ley N° 24.049), en el cual se trasladaban las instituciones educativas a las provincias y a la municipalidad conforme a lo expresado en el artículo primero de dicha Ley.

### **3.1. Financiamiento de la Educación en Argentina.**

La educación en Argentina tuvo varias fuentes de financiamiento así es como, las primeras políticas que generan ingresos al sector educativo fueron como se menciona en “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente” fueron: “Las cartas de intención y los acuerdos firmados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario

Internacional incluyeron la política de transferencia de las escuelas como requisito en la negociación de la deuda externa argentina (Bravo, 1994)”.

El gobierno de Argentina para el siglo XX fue quien hizo la mayor inversión para la educación, luego por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, se creó un tributo con el cual se financiaría el sector educativo inyectando dinero para transferirle a los docentes y escuelas del país.

También, se encuentran las instituciones privadas que son reguladas por el ámbito público respecto de la cobertura, el servicio de la educación y la política a implementar.

Para la educación primaria la provisión y el financiamiento es dado por el Estado con un ámbito de participación en todo el país. La financiación para la educación superior es mixta, toda vez que se tiene un presupuesto de la Nación para algunas instituciones educativas y también en cierta medida el pago de las matrículas de los estudiantes.

### **3.2. Cobertura y calidad de la educación en Argentina.**

En Argentina la calidad de la educación se vio paralela al aumento de las transferencia a los docentes de las escuelas del país, esto quiere decir que mientras fueron aumentando los ingresos de los docentes estos mejoraron su capacidad y preparación. Respecto de la descentralización las escuelas públicas y la privatización ampliaron el rango de cobertura en el país haciendo que se llegara a más lugares del Estado.

### **4.1. Proceso de descentralización de la educación en México**

Dentro del territorio de México la organización administrativa y territorial del país es federal, respecto de la educación también se presenta la misma organización; se inició con el modelo centralista cuya carga de responsabilidad la tiene la

Secretaría de Educación Pública, dentro del territorio la responsabilidad fue directamente de la provincia por parte de las escuelas municipales, pero como lo dice el autor “entre los periodos 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al Gobierno Federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos. A este proceso se le denominó federalización pero en realidad tenía un sentido centralizador” (Zorrilla & Barba, 2008).

La política de centralización que tuvo el país Mexicano respecto de la educación, mantuvo varios intentos de estructuración, desconcentración y descentralización durante el siglo XX. Posteriormente para los años noventa donde concentro grandes cambios en especial la educación por la presión de la sociedad a pesar de los varios inconvenientes que tuvo la estructuración de la descentralización y también porque se veía que en todos los países de Latinoamérica se estaba tratando el tema de la educación como prioridad para realizar cambios en sus estructuras educacionales.

“Dentro del período de 1992 el gobierno realizó un acuerdo en el que se transfirió a los gobiernos de estados los servicios de la educación y lo respectivo a los docentes y mantuvo facultades la autoridad educativa federal de lineamiento de políticas nacionales, planeación, programación, evaluación del sistema educativo público.” (Zorrilla & Barba, 2008)

Al momento de la estructuración de la descentralización de la educación y debido a que las entidades no tenían la distribución necesaria toda vez que el estado federado no otorga las funciones necesarias a los Estados que la componen, no tenía el soporte para asumir el cubrimiento, las responsabilidades y tampoco tenía la cobertura para el financiamiento que eran necesarios para evolucionar en el sistema educativo.

## **4. 2. Financiamiento de la Educación en México.**

Al comienzo la financiación estaba concentrada en la participación del Estado Federal, pero se realizó una modificación en la normatividad donde se realizó una mayor intervención financieramente hablando de los gobiernos estatales en el gasto de la educación, todo porque el gasto de inversión en la educación se duplicó para los años 90, lo que hizo que el estado tuviera un mayor aporte en el gasto.

## **4.3. Cobertura y Calidad de la educación en México.**

México tiene una cobertura por cada estado federal entonces esto hace que la educación sea financiada por cada estado con supervisión del estado federal y por esto sea más fácil llegar a los distintos lugares del país. La calidad de la educación no es la mejor toda vez que se presentan una gran cantidad de estudiantes y no se tiene un cantidad de docentes adecuado para prestar el servicio. A pesar de lo anterior se tienen escuelas privadas que tienen una calidad más alta de educación básica preparatoria pero que son costosas para el ciudadano promedio.

## **5. Colombia.**

El proceso de descentralización propiamente dicho en Colombia tuvo comienzos en los años 80 principalmente con la intención de mejorar la prestación de los servicios y dar una mayor cobertura, así mismo, para que el gobierno se concentrara en otras funciones prioritarias.

Según (Gropello 1997) “en el caso de Colombia, el proceso de descentralización de la educación ha sido irregular y caracterizado por avances y retrocesos.”

Avances en cuanto a la importancia dada por el Estado a mejorar la calidad y la cobertura de la educación, pero retrocesos en lo que refiere a las diferentes reformas políticas y administrativas que tienen como fin generar mayor autonomía

en los entes territoriales y mejorar la calidad de la educación, pero esto no ha sido suficiente para evidenciar cambios significativos y que marquen la diferencia respecto al pasado inmediato.

Recordemos lo que dice Heriberto Bustos Aparicio, sobre el tema de los beneficios de la descentralización de la educación “Existe una estrecha relación entre distancia, en las instancias de decisión y eficacia en la resolución de problemas pedagógico administrativos en las instituciones educativas: cuanta mayor distancia, mayor desatención a las necesidades y a las peculiaridades regionales y locales”. (Bustos, 2004, pág. 68).

### **5.1 Antecedentes Históricos.**

Los primeros pasos que se dieron en Colombia para lograr una descentralización de la educación se dio durante la década del 50, en el gobierno del general Rojas Pinilla, toda vez que durante esta administración se comenzó a crear una política pública de educación, intentando superar unas cifras de casi el 50 % de la población analfabeta.

Por esto se amplió el gasto público para la educación y se crearon entidades como el Instituto de Educación Media Diversificada (Iregui, Melo, Ramos 2006). Se estableció un porcentaje para los rubros de educación y salud, esto trajo unos resultados un poco más alentadores, siendo todavía Colombia un país donde en materia educativa estábamos lejos de los estándares internacionales.

Aun cuando se mantenía un modelo centralista pero con un poco de mayor inversión en las regiones, se logró en la reforma constitucional del año 1968, que no hubiera una descentralización propiamente dicha, pero si una desconcentración administrativa, donde se realizó una delegación, a varias entidades que eran todavía adscritas a los ministerios, pero tenían alguna autonomía tanto jurídica como presupuestaria (Torres, Duque, 1994).

Una de estas entidades creadas fueron los Fondos Educativos Regionales, que, aunque eran entidades del orden nacional, se les delegó varias funciones para lograr tener una mayor preponderancia en las regiones.

“En 1968 se creó el Situado Fiscal para transferir a los departamentos una parte de los ingresos nacionales, con destinación exclusiva a programas de salud y educación, como una estrategia de financiamiento sectorial, cuyo uso era totalmente decidido por el Gobierno Nacional. Se estableció también la cesión a los municipios de una porción del impuesto a las ventas” (Vargas, Sarmiento, 1997, pág. 96).

En la década de los años 70 se vieron algunos resultados en materia de cobertura puesto que, con los cambios antes descritos, se logró, aunque con muchos problemas llegar a muchas regiones, donde era casi nula la inversión en materia educativa. Se dio un avance muy positivo con la creación y la expedición del estatuto del docente, el cual dio una regulación en materia de ascensos y retiro del magisterio (Melo, Ramos, Iregui 2006).

Otro de los grandes logros que se dio durante la década de los 70 fue el sistema de transferencias nacionales, que se impuso con la Ley 46 de 1971, por la que se

“legitima a partir de 1971 el situado fiscal como un mecanismo de transferencia de recursos financieros nacionales hacia los departamentos, con destinación específica para el pago de los gastos corrientes de funcionamiento de la educación primaria y la salud” (Torres, Duque, 1994, pag.5).

Aunque en este momento el país vivía en una gran crisis económica, producida principalmente por la gran deuda externa, se produjo una reducción en el gasto público.

Esta crisis económica que venía de los años 70 se ahondo de manera grave durante comienzos de la década de los 80, lo que generó que el Estado se viera obligado a crear tributos regionales para poder sostener principalmente el tema educativo y de salud en las regiones. “Las Juntas de Escalafón Departamentales,

fueron creadas con la función de escalafonar al personal docente nacional de primaria y secundaria, y con el fin de lograr una mayor eficacia administrativa en la clasificación de los mismos” (Torres Duque pág. 5)

Producto de lo anterior, el país sostuvo una gran ola de violencia con ataques terroristas después del año de 1985, lo cual generó, que la inversión que llegaba a las regiones vía transferencia, no fuera utilizada en unos porcentajes mayores para la educación, adicionalmente del tema político burocrático, se llevó gran porcentaje de estos recursos. Anudado lo anterior, se tiene que las entidades encargadas en ese momento de realizar el control de estos dineros, eran partícipes de esta corrupción.

Con la Constitución Política de 1991, se crearon nuevos entes de control y los que existían se fortalecieron, lo cual ayudó de alguna manera a que sobre todo en las regiones que históricamente tienen focos de corrupción muy altos les fuera más complicado malversar los recursos destinados a la educación, pese a que en la actualidad la corrupción en muchas de las regiones del país es el mayor problema para que la inversión pública verdaderamente llegue a los ciudadanos.

## **5.2 Descentralización sector de la educación Colombia.**

Uno de los retos que se propuso los constituyentes con la expedición de la Constitución Política de Colombia fue el de poder realizar una verdadera descentralización administrativa del país, y uno de los sectores que más beneficiado se vio fue el sector educativo como se plasma en el artículo 356 de la constitución política, donde se le da una prioridad en el gasto público y las transferencias a las regiones en los sectores de educación y salud.

“Con la constitución de 1991, se traspasa a los departamentos la responsabilidad principal de la planificación y administración de los recursos humanos de educación básica y los municipios quedan responsables por la infraestructura” (Di Gropello, 1999, pág. 159) este autor nos trae una síntesis muy general de uno de

los objetivos de la descentralización en el sector educación, realizados por la Constitución de 1991.

Aunque el ejecutivo representado por el Ministerio de Educación Nacional es el encargado de realizar de las políticas públicas, los municipios y departamentos son los encargados de realizar la ejecución del gasto. Esto ha tenido dificultades como fortalezas que ya explicaremos.

La expedición de la Ley 60 de 1993, fue el verdadero comienzo a una nueva descentralización, que se ideó en la Constitución Política de 1991. En esta se pretendió avanzar en una distribución de acuerdo con las necesidades de la población, dividiendo a los municipios de acuerdo a la cantidad de población.

Con esta nueva política pública se logró que los municipios donde los recursos de la nación llegaban de manera muy reducida, se aumentaran sobre todo los recursos destinados a educación y salud. Pero como requisito de lo anterior se solicitó que los municipios con población mayor a cien mil habitantes tenían que lograr una certificación, la cual se conseguía teniendo una planificación para el manejo de estos recursos con prerrequisitos plenamente especificados.

Como ya lo dijimos estos retos asumidos tanto por los departamentos como por las regiones tuvo cosas buenas como otras no tanto. Tenemos que reconocer que las transferencias realizadas fueron aumentando de manera significativa, y esto generó que la cobertura a lo largo del país aumentara de manera considerable, por lo que se llegó a regiones donde nunca antes el estado había tenido presencia de manera activa.

“Para el período entre 1995 y 1999 aparte de un ligero mejoramiento en la situación salarial de los docentes, las tendencias en términos de atención por la educación superior y el tema de calidad no sufren variación” (Jaramillo, 2013, pág. 96).

Debido a que los entes de control eran manejados de manera politizada y burocrática, los recursos en un porcentaje alto se quedan en manos de terceros y

no llegaban a su verdadero destino, que era la educación en las regiones, lo que ocasionó que se buscara una manera más equitativa y transparente de administrar estos recursos por lo que se creó el Sistema General de Participaciones con la promulgación de la Ley 715 de 2001.

Para Colombia fue de una importancia mayúscula la creación del Sistema General de Participaciones, ya que se estableció un porcentaje fijo del presupuesto nacional para tres de los sectores que en las regiones de Colombia más problema social representaban en: la educación, la salud y el saneamiento básico. “Los recursos destinados a la educación debían ser distribuidos de acuerdo con población atendida” (Vásquez, 2015, pág. 51), cosa que anteriormente no se daba, por tanto, generó una mayor equidad.

Con el Sistema General de Participaciones, se inició lo que algunos llaman un segundo periodo descentralización, el cual funciona para el caso de la educación así, primero dividirlos en dos clases, municipios con menos de cien mil habitante y municipios con más de cien mil habitantes, lo que generó que los recursos se distribuyeran de mejor manera, aunque en las regiones se encargaban de realizar el gasto a través de las secretarías de educación, a estas les tocaban presentar un plan ante el Ministerio de Educación Nacional, para que el mismo las certificara y diera el visto bueno para realizar la transferencia.

Inicialmente se estableció que se debía distribuir el 15% del situado fiscal entre las cinco ciudades con mayor población del país, y el 85% con proporción de acuerdo a la población que habitaba en el municipio y las necesidades que estos tuvieran, el 60% de los recursos del Sistema General de Participaciones van directamente a educación, el restante se divide en salud, saneamiento básico y agua potable. Cabe aclarar que el Sistema General de Participaciones aproximadamente ocupa el 24% del total del presupuesto nacional.

Durante los gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez, se vio una reducción en el monto de las transferencias a las regiones, el cual también cobijó el sector educativo en primera medida.

Aunque las transferencias se hubieran reducido, el aumento en el tema de la cobertura en el año 2002 a 2010 en el sector educativo avanzó de manera acelerada. La política educativa implantada durante este gobierno como lo dejó ver tanto en el plan de desarrollo del periodo del año 2002 al 2006 y 2006 al 2010, era una ampliación en la cobertura del sistema oficial escolar, pero muy poco se sentaba en el tema de calidad (Jaramillo, 2013).

Un intento importante para el mejoramiento de la calidad de la educación fue la creación de los escalafones de docentes del 1 al 14, siendo el 1 el más bajo y el 14 el más alto. “En Bogotá, Antioquia, Santander y Cundinamarca más del 50%, los docentes se encuentran entre el nivel 10 al 14, mientras en departamentos como Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare los docentes se encuentran principalmente entre los grados 1 al 10” (Melo, Ramos, Iregui 2006, pag. 229).

Esto nos da una perspectiva que el tema de calidad sobre todo en las regiones más apartadas, como vemos en el ejemplo del párrafo anterior con la calificación docente. El magisterio ha reclamado desde hace décadas que la solución de la calidad, está solamente en lograr proporcionarles a los profesores un salario más acorde con el servicio que realizan, lo cual es muy lógico, pero estamos seguros que esto no solucionaría el problema de la calidad, que hemos venido pregonando.

Un ejemplo de lo anterior no lo trae (Jimenez, 2003) en el cual realiza un estudio sobre la reforma educativa realizada en el año 1992 en México, donde se realizó un aumento significativo en los salarios de los maestros de las escuelas públicas. Quedando los profesores del sector público en un nivel salarial superior a sus colegas del sector privado y también al de varios profesionales de otro tipo de sectores, pero esto no se tradujo en el tema de calidad.

Con lo anterior queremos demostrar que, para un verdadero cambio en el tema de calidad en la educación en Colombia, se debe hacer una reforma de raíces del sistema educativo, toda vez que la descentralización que se realizó del sistema

educativo no fue suficiente para mejorar la calidad, pero si en alguna medida el tema de cobertura nacional.

Un ejemplo más puntual sobre este tema, lo realizó (Rocca, Miranda, 2009), que realizaron una investigación sobre las consecuencias que trajo la descentralización del sistema educativo, en el municipio de Santa Marta, esta evaluación trajo entre otros el siguiente resultado: hubo una evolución en la cobertura con un 13% del crecimiento de las matriculas en el sector oficial por cada año.

En el tema de calidad el distrito de Santa Marta

“es necesario mencionar que ningún colegio se encuentra en la categoría de superior o muy superior. Estas cifras muestran que la gestión descentralizada de la educación en el Distrito de Santa Marta, no evidencia resultados positivos en cuanto al mejoramiento de la calidad” (Rocca, Miranda, 2009, pag. 115).

La conclusión que los autores de esta investigación, es que en el país con la descentralización de la educación, llegaron más recursos a la ciudad de Santa Marta para este rubro, pero estos no han tenido la destinación adecuada para poder llegar a tener un balance positivo entre la cobertura y la calidad de la educación.

Quisimos dar un ejemplo puntual, como el que realizamos en los párrafos anteriores con el municipio de Santa Marta, para evaluar todo lo que se expuso en cuanto a la relación que hay entre descentralización, educación, calidad y cobertura. Como se mencionó con anterioridad no hay una relación significativa entre la inversión que se da las regiones destinada explícitamente a la educación y la calidad que esta tendría.

Lo anterior debido al gran problema que existe en Colombia y en la mayoría de los países que estudiamos, es que se tiene un despliegue más amplio, sobre todo en cuanto a recursos, pero que las burocracias regionales, no ha dejado que los

recursos se inviertan de una manera adecuada y determinante para mejorar la calidad del sistema educativo.

Una cuestión importante que no hemos enfatizado de hasta esta parte del texto, es la responsabilidad que han tenido las entidades de control, sobre la destinación de los dineros que se les ha dado a las regiones. En la actualidad el monto más grande que el gobierno central asigna a las regiones, es el monto de la educación, por lo mismo es el más apetecido por parte de los políticos.

Sumado a la anterior tenemos la ineficiencia que los gobiernos regionales tiene para dar una mejor destinación a los recursos “se ha encontrado que, en el estado actual de desarrollo de la educación básica, el principal problema lo constituye el desperdicio, que alcanza cerca del 50% de los recursos de la primaria” (Vargas, Sarmiento, 1997, pág. 134). Conforme a lo que refiere la anterior cita, tener un desperdicio en los recursos fiscales en un promedio del 50%, es un problema que trae resultados nefastos como el que se presentó en las pruebas Pisa, el cual nos ubicó en un porcentaje debajo de la media de América Latina. Lo cual no coincide con la inversión que se realiza por parte del gobierno en este rubro, siendo muy por encima de la mayoría de países de la región y el principal foco de inversión por parte del Estado.

También es importante argumentar a favor del gobierno, que el pasivo pensional que el magisterio ostenta, se lleva bastante de la parte que el gobierno designa dentro del presupuesto para la educación. Esto no puede tapar, que aun cuando se cargue con este pasivo pensional tan grande, es bastante el dinero que se le asigna a las regiones para educación, para los resultados tan deficientes que han obtenido.

De acuerdo a lo observado durante la investigación y el desarrollo de los artículos que sirvieron de fuente, se evidenció que en la mayoría de los casos no se ha logrado un gran avance en términos de cobertura y calidad, pues para la región ha sido muy difícil desligarse del concepto de centralización, junto con la constante que cada región, municipalidad, o estado, tienden a mostrar diversas necesidades.

En el campo económico las experiencias de los países de Latinoamérica, demuestra que no solo se ha aumentado la disponibilidad de recursos financieros para la educación, sino que la situación ha empeorado con la poca responsabilidad del organismo central, pero paradójicamente, han transferido la responsabilidad administrativa a las localidades o municipios, dependiente del modelo de Estado, pero sin una autoridad fiscal, lo cual se ha convertido potencialmente en una barrera para cualquier reforma fundamental para el sistema de educación (Tracy M, 1997).

La cita textual que se expone a continuación nos parece importante resaltarla, debido a que resumen gran parte de lo que quisimos decir en todo lo largo del desarrollo de la descentralización y su influencia en el tema de cobertura y calidad.

“No parece existir un sistema de objetivos claros por parte de las autoridades sobre el rumbo de la educación, no se observan criterios de equidad, ni de eficiencia ni de mejoras, en el corto y largo plazo parecería que la educación no está cumpliendo con su papel de elevar la productividad. Se necesita, ante esa situación, de una política educativa con objetivos claros y mecanismos de control y de rendición de cuentas que haga posible la consecución de dichos objetivos.” (Ontiveros Jiménez M, 2003).

## CONCLUSIÓN

Lo más importante para la región fue la revolución que los gobiernos de las naciones latinoamericanas se replantearon respecto de los sistemas que tenían establecidos para el manejo de la educación, los cuales estaban orientados a un mayor acceso al conocimiento para todos los ciudadanos, este período se identificó en los gobiernos para los años 90 en adelante, que aceleraron el crecimiento y la cobertura, no con la planeación que se debía ni con el estudio que requería; pero si con la intención de garantizar mayor participación y acceso a la misma.

Pese a que todos los países confiaron en el modelo de descentralización, al momento de aplicarla identificaron que sus provincias o municipios no estaban constituidas financieramente y seguían dependiendo del órgano central.

Tenemos como análisis que “durante el periodo de aplicación de la Ley 60 de 1993, se observa un impacto positivo en la ampliación de las tasas de cobertura, pero un impacto negativo en el logro académico de los estudiantes” (Melo, 2005).

“Al comparar los resultados en términos de cobertura y calidad con el aumento del gasto público en este sector, se puede afirmar que este esfuerzo en materia de educación ha estado orientado a la ampliación de la cobertura” (Melo, Ramos, Iregui 2006, pág. 228).

Tal y como se describe en las citas anteriores los autores afirman el mayor problema de la educación en Colombia, después de haber logrado una descentralizado del sector educativo en el país, es no haber realizado una mejora sustantiva en el tema de la calidad, sé han logrado avances, pero muy minúsculos al lado del esfuerzo que en esta materia presupuestal ha realizado el Estado.

Esto tiene varios factores que ya nombramos durante el texto, el primero de ellos es el gran foco de corrupción que en este sector se presenta en Colombia, ayudado a la ineficiencia y complicidad de los entes de control. Otro, pero no menos importante es el tema salarial y la capacitación que se les ha dado a los docentes, aunque mejoraron desde el momento que se implementó el escalafón

de docentes y las reformas que se han tenido, se mejoró en algo este tema en la última década sin que se logre que esto se plasme en el tema de calidad.

En materia de política educativa, vemos que estos se han encaminado al tema de cobertura, obteniendo en este campo avances significativos, los cuales se puede corroborar con las cifras de analfabetismo que se presentaban anteriormente, las que se han reducido de manera importante. Pero al no tener una política adecuada en el tema de calidad nos dan los resultados que hemos nombrado de manera extensa en este texto.

En Colombia se han venido realizando esfuerzos de manera principal en materia de inversión para la educación, tan es así que este rubro es el más grande dentro del presupuesto general de la nación, pero en Colombia nunca vamos a ver que estos resultados den buenos frutos, si no se cambia de manera radical las políticas públicas que por muchos años han venido rigiendo este tema, llegando a lograr que estos dineros que van destinados a la educación dejen de ser la caja menor de los políticos en cada regiones.

## Bibliografía:

- Roldán, R. J. (2013). Planes de desarrollo económico-social y calidad de la educación en Colombia. *Revista Uni-pluri/versidad*, 13(2), 92-101.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de Los indicadores sectoriales. *Revista de economía del Rosario*, 9(2).
- Beatriz, C. P. (2003). La descentralización de los sistemas educativos. *Revista Mexicana De Investigación Educativa*, 8(18), 283-290.
- Heriberto, B. A. (2004). Educación y descentralización en nuestra región: Objetivos, resistencias, compromisos y urgencias. *Crónicas Urbanas*, (9), 67
- Castro-Paredes, M. (2012). Descentralización educacional en Chile: Itinerario sin territorio. *Innovar*, 22(43)
- Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 21(1)
- Daniel, L. F. (2008). La construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia: Problemas y perspectivas de la descentralización de la educación. *Revista Colombiana De Sociología*, (30), 135-161
- Vásquez-Orjuela, D. (2015). Políticas de inclusión educativa: Una comparación entre Colombia y Chile. *Educación y Educadores*, 18(1), 45-61
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*, 3-5.
- Vargas, G. J. E., & Sarmiento, G. A. (1997). *Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia*. FEDESARROLLO.

- Formichella, M. M. (2009). los procesos de descentralización educativa y sus resultados. *Economía y sociedad*, 14, 77-92.
- Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. *Borradores de economía*, 350.
- Torres J. C., Duque H., (1994). El Proceso de descentralización Educativa en Colombia". *Revista Colombiana De Educación*. ISSN: 0120-3916 ed: Universidad Pedagógica Nacional v. fasc.29 p.7 - 50 ,1994
- Diaz L., Miranda A. (2009). Gestión Descentralizada del Servicio Educativo: Un Examen al Distrito de Santa Marta-Colombia. Universidad del Magdalena. V. 5, P. 104 – 122.
- Serrano, C, Acosta P. (2011). El proceso de descentralización en Colombia, proyecto de Gobernanza Subnacional para el desarrollo territorial. Centro Latinoamericano para el desarrollo rural. P. 2 – 21.
- Casassus, J. (1990). Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, 22, 2001-2002.
- Pereyra, M., García, M., Gómez, A. J., & Beas, M. (1996). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. *Barcelona, España: Pomares/Corredor*.
- Tracy, M. (1997). To transfer power or to transfer responsibility: educational decentralization in Venezuela. *International Journal of Educational Development*, 17(2), 145-162.
- Ontiveros, J. M. (2006). *La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales*. México, D.F., MX: Red Análisis Económico.
- Escalona, José; Boada, Dignora Boada. (2006) *Descentralización y consejos estatales de educación; estrategia para avanzar*. Educere, abril -junio. 263-268.

- Castro. (2012). Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio. *Innovar Jornal*.
- Filmus, D. (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*.
- Mancebo. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 93-118.
- Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa. *Revista Complutense de Educación*, 17.
- Vasquez, D. (2015). Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. *Educación y Educadores*, 18, 45-61
- Zorrilla, M., & Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, 30.