

**La educación en el departamento del Atlántico su calidad y cobertura de
acuerdo al régimen de transferencias y la autonomía de los entes
territoriales**

Magda D' Janon Donado



Universidad Libre de Colombia

Instituto de Posgrados

Doctorado en Derecho

Bogotá D.C

2021

**La educación en el departamento del Atlántico su calidad y cobertura de acuerdo al
régimen de transferencias y la autonomía de los entes territoriales**

Magda D' Janon Donado

**Trabajo presentado como requisito para optar por el título de
Doctor en Derecho**

Director:

Luis Alfonso Fajardo Sánchez

Universidad Libre de Colombia

Instituto de Posgrados

Doctorado en Derecho

Bogotá D.C

2021

Nota de Aceptación

Firma Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, 2021

Dedicatoria

A mi madre LIGIA MARGARITA DONADO ZULUAGA, mi ángel, mi siempre ángel, hoy en el cielo, gracias por tanto y por todo, tu ejemplo, tu vida, tus enseñanzas, lo esforzada y valiente siempre has sido y seras inspiración para crecer, mejorar, estudiar, ser y vivir.

MADRE, cada esfuerzo, cada letra, cada momento de este Doctorado es dedicado a ti, mi reina linda.

Agradecimiento

A Dios por su infinita misericordia con mi vida.

A la Universidad Libre por darme la oportunidad, a mi Padre por siempre ser un buen ejemplo y animarme a terminar, a mi familia, gracias por su paciencia, amor y ABSOLUTO RESPALDO.

A mis amigos del alma, a mis amigos de siempre y para siempre, gracias por su amor y respaldo.

Autoridades Académicas

Presidente nacional: Dr. Jorge Alarcón Niño

Rector nacional: Dr. Fernando Enrique D`Janon Rodríguez

Presidente seccional: Elizabeth García González

Rector seccional: Dr. Fernando Arturo Salinas Suárez

Decano de la facultad de derecho: Luis Francisco Ramos

Director del instituto de posgrados: Dra. Nohora Helena Pardo Posada

Director de la tesis de grado: Oscar Andrés López Cortes

Contenido

INTRODUCCIÓN	15
1. CAPÍTULO I	21
PROBLEMA Y ASPECTOS PRELIMINARES	21
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	21
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	29
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	29
1.4 OBJETIVOS.....	32
1.4.1 Objetivo general.....	32
1.4.2 Objetivos específicos	32
1.5 HIPÓTESIS.....	32
1.6 MARCO REFERENCIAL.....	33
1.6.1 Antecedentes.....	33
1.6.2 Marco teórico.....	81
1.6.2.1 Teoría de los derechos fundamentales.	81
1.6.2.2 Teoría de la Descentralización Económica.....	86
1.6.2.3 Las transferencias en la Constitución de 1991.....	93

1.6.2.4	El situado fiscal.....	95
1.6.2.5	Reforma Constitucional de 1995 (Acto Legislativo 01 de 1995).	103
1.6.2.6	Las reformas sobre descentralización en Colombia.....	104
1.6.2.7	Las Transferencias en la Reforma Constitucional del Año 2001 - Acto Legislativo 01.	106
1.6.2.8	Descentralización, función pública y transferencias.....	110
1.6.2.9	Financiación de la educación para la calidad y cobertura.....	117
1.6.2.10	Autonomía local y descentralización.	123
1.6.2.11	Descentralización educativa en Colombia.	127
1.6.2.12	Desconcentración administrativa, nacionalización y regionalización de la educación.	129
1.6.2.13	Nacionalización de la Educación.	132
1.6.2.14	La Educación en Colombia.	133
1.6.2.15	Cobertura educativa en Colombia en educación básica y media.	136
1.6.3	Marco conceptual.....	138
1.6.3.1	Transferencias públicas.....	139
1.6.3.2	Sistema General de Participaciones.	140
1.6.3.3	Descentralización.....	140

1.6.3.4	Autonomía fiscal.....	141
1.6.4	Marco legal.....	142
1.7	DISEÑO METODOLÓGICO.....	148
1.7.1	Población y muestra.....	149
1.7.2	Tipo de investigación.....	150
1.7.3	Recolección y análisis de datos	150
2.	CAPÍTULO II.....	152
	IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA EDUCACIÓN: UN ACERCAMIENTO AL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL.....	152
2.1	PRINCIPIOS RECTORES DE LA EDUCACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	158
2.1.1	No discriminación.....	158
2.1.2	Igualdad de oportunidades y de trato	160
2.1.3	El acceso universal a la educación.....	160
2.1.4	El principio de solidaridad.....	161
2.1.5	Contribuciones de la legislación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su componente educativo	162
2.1.5.1	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	162
2.1.5.2	Legislar en pro de los ODS.....	165

2.2	INDICADORES EDUCATIVOS, CALIDAD Y COBERTURA	167
2.2.1	Indicadores de cobertura y calidad	167
2.2.2	Calidad y cobertura educativa mundial	170
2.2.2.1	Indicadores de cobertura en la educación mundial.	170
2.2.2.2	Indicadores de calidad.....	174
2.2.2.3	Gasto en educación.	179
2.3	PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	182
2.3.1	Calidad y cobertura educativa en Colombia.	184
2.3.2	La educación en la jurisprudencia colombiana.....	187
2.3.3	Financiación de la educación y SGP.....	198
3.	CAPÍTULO III	200
	ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN, COBERTURA Y CALIDAD EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.....	200
3.1	LA EDUCACIÓN EN EL ATLÁNTICO: INDICADORES DE CALIDAD Y COBERTURA	203
3.2	FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ATLÁNTICO	208
4.	CAPÍTULO IV.....	217
	CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	217

4.1 DESCRIPCIÓN GENERAL	217
4.1.1 Caracterización los directores de instituciones de educación en el Atlántico. ...	217
4.1.2 Caracterización docente de instituciones	220
4.1.3 Caracterización y percepciones de estudiantes de instituciones de educación media del departamento del Atlántico	222
4.2 ACTIVIDADES Y ASIGNACIONES A SECRETARIOS DE EDUCACIÓN	225
CONCLUSIONES	229
REFERENCIAS.....	238

Lista de Tablas

Tabla 1. Leyes y normas sobre descentralización y educación en Colombia	142
Tabla 2. <i>Instrumentos para el fortalecimiento sobre el derecho la educación</i>	154
Tabla 3. <i>Indicadores de educación</i>	169
Tabla 4. <i>Indicador de calidad 1. Pruebas PISA mundial, mejores y peores posiciones 2018</i>	175
Tabla 5. <i>SGP para el Atlántico pesos corrientes 2002 – 2016</i>	211
Tabla 6. <i>Años de experiencia docente</i>	220
Tabla 7. <i>Actividades principales asignadas a los secretarios de educación distrital y municipal en orden de prioridad.</i>	225

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible</i>	163
Figura 2. <i>Indicador de cobertura 1. Niños que no asisten a la escuela mundial 2000 – 2019 (% de niños y niñas en edad de asistir a la escuela primaria)</i>	171
Figura 3. <i>Indicador de cobertura 2. Inscripción escolar mundial, nivel secundario 2000 – 2018 (% bruto)</i>	172
Figura 4. <i>Indicador de cobertura 3. Inscripción escolar mundial, nivel terciario 2000 – 2018 (% bruto)</i>	173
Figura 5. <i>Indicador de calidad 2. Tasa de alfabetización mundial, total de adultos 2000 – 2018 (% de personas de 15 años o más)</i>	177
Figura 6. <i>Indicador de calidad 3. Maestros capacitados en educación de nivel primario 2013 – 2018 (% del total de maestros)</i>	178
Figura 7. <i>Indicador de financiamiento. Gasto público en educación, total 2000 – 2017 (% del PIB)</i>	180
Figura 8. <i>Gasto público en educación, total 2000 – 2017 (% del PIB) vs Tasa de no asistencia a la escuela mundial</i>	181
Figura 9. <i>Tasa de cobertura neta de la educación nacional Colombia (2005 – 2017)</i>	185
Figura 10. <i>Tasa de repitencia escolar nacional Colombia (2005 – 2017)</i>	186
Figura 11. <i>Departamento del Atlántico en Colombia</i>	200
Figura 12. <i>Tasa de cobertura Neta (Colombia – Atlántico 2005 a 2017)</i>	204

Figura 13. <i>Promedio puntaje Pruebas Saber por departamento 2019</i>	206
Figura 14. <i>Tasa de repitencia anual Colombia – Atlántico (2005 a 2017)</i>	207
Figura 15. <i>Proporción distribución SGP departamento del Atlántico 2017</i>	210
Figura 16. <i>Tasa marginal de crecimiento del presupuesto para educación precios constantes base 2015 departamento del Atlántico (2000 - 2020)</i>	212
Figura 17. <i>Distribución del presupuesto a la educación en el departamento del Atlántico 2017</i>	213
Figura 18. <i>Gasto nacional educativo como porcentaje del PIB vs Tasa de repitencia del Atlántico</i>	215
Figura 19. <i>Rango años de experiencia, directores de instituciones educativas</i>	218
Figura 20. <i>Título profesional directores de instituciones educativas</i>	219
Figura 21. <i>Nivel máximo de formación alcanzado por docentes encuestados</i>	221
Figura 22. <i>Percepción de los estudiantes sobre la calidad actividades planes educativos</i>	223
Figura 23. <i>Percepción de los estudiantes sobre las condiciones de los planes educativos</i>	224

Introducción

Dentro del contexto jurídico-económico global, irrumpe en Colombia un nuevo orden constitucional, al promulgarse en 1991 la actual Constitución Política (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991) con una concepción post moderna y la adopción de un nuevo modelo de Estado, superando al Estado de derecho para pasar a un nivel de umbral más avanzado, de mayor extensión y efectos íntimamente ligados al reconocimiento de la dignidad del hombre y a otros postulados que lo edifican como el centro de toda actividad y accionar del Estado a través de sus diversas autoridades; ese nuevo Estado es el Estado social de derecho.

El Estado social de derecho es un modelo que exige una estructura económica sólida ya que pretende garantizar derechos sociales entre los cuales encontramos el derecho a la educación, y que se convierte en uno de los programas bandera no sólo del gobierno nacional, sino del gobierno local. Así, el propósito de la constituyente del año 1991 fue fortalecer las finanzas intergubernamentales, para responder a las necesidades de ese nuevo modelo estatal que requiere una estructura económica fortalecida sobre unos principios fundamentales para corresponder a su realidad social.

Por ende, bajo la figura del Estado social de derecho, se han concebido regulaciones de instituciones y tópicos referentes a principios, deberes y valores constitucionales que se hilvanan con el resto de las normas constitucionales, tratados, convenciones y cartas de derechos universalmente aceptadas, que hacen parte del orden jurídico interno a través del bloque de constitucionalidad; existiendo así una estrecha y armónica relación entre la parte dogmática y la parte orgánica, donde se incluye los principios de la hacienda pública como

un todo simétrico, diseñado como hilo conductor de todo el engranaje político, jurídico, económico y filosófico que inspiró al constituyente de 1991.

En efecto, la nueva Carta Política en aras de fortalecer el fisco y la descentralización territorial no sólo consagró como principio fundante del Estado social y democrático de derecho, la descentralización territorial y la autonomía de los entes que la conforman, sino que amplió el plexus de sus obligaciones y responsabilidades con el firme propósito del cumplimiento efectivo de sus deberes y carga obligacional que desde el centro se trasladó a la periferia intencionalmente para permitir más recursos y mayor participación a las comunidades en el proceso de toma de decisiones políticas¹.

Lo anterior engloba un Estado social lejos de un Estado gendarme; propone un Estado evolucionado capaz de garantizar derechos fundamentales que generalmente encierran un contenido económico y que requieren una capacidad económica del Estado que lo profesa ya que su fin último es la satisfacción de los derechos sociales²; esta ampliación de la actividad estatal justifica un andamiaje jurídico que le permita un equilibrio económico entre los gastos generados a raíz de estas responsabilidades y obligaciones y los ingresos obtenidos por la estructura del sistema fiscal. Es decir, un Estado social debe ser un Estado económicamente sostenible.

¹ En los principios modernos las finanzas intergubernamentales están tomando gran importancia dentro del conjunto de los estudios de la Hacienda Pública, no sólo en Colombia sino en todo el mundo. No fue por azar que en la reforma constitucional de 1991 tuvimos simultáneamente estos dos centros de atención, a saber: ¿cómo darles mayor participación a las comunidades en el proceso de tomas de decisiones propias?; y, ¿cómo darles mayores recursos? (Restrepo, 2012, p. 557)

² Dentro de las obligaciones genéricas de los Estados están: la obligación de adoptar medidas inmediatas para garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC; obligación de garantizar niveles esenciales de los DESC; obligación de progresividad y prohibición de regresividad (Abramovich & Courtis, 2014).

En un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria descentralizada, los gastos generados por la obligación que nace de garantizar los diferentes derechos sociales, especialmente, los reconocidos a esa población vulnerable como lo es la de los niños en situación de pobreza, que no tienen derecho a educación en los entes territoriales; son reconocidos como un aspecto relevante, aquí la discusión se torna alrededor de la repartición más apropiada de los recursos fiscales entre autoridades nacionales y locales. En pocas palabras, se analiza que la descentralización no significará tan sólo la creación de autoridades en entes territoriales, sino también la distribución eficiente de los recursos.

Lo anterior, permitió el escenario propicio para esbozar los contenidos normativos de los Artículos 356 y 357 de la Carta Magna con la sólida orientación filosófica jurídica y económica de brindar a los entes territoriales y gobiernos sub-nacionales los recursos necesarios y suficientes para acometer la meritoria, pero exigente tarea de la prestación de los servicios de educación en los niveles preescolar, primaria, secundaria media y en el sector salud, buscando con ello garantizar la total cobertura y calidad. Así las cosas, en ese interregno nacen las llamadas transferencias y distribución de recursos, que luego de las reformas constitucionales que les introdujeron a los originales Artículos 356 y 357 de la norma normarum, pasaron a llamarse sistema general de participaciones.

Según autores como Restrepo (2012) el hecho de que ciertas prioridades del gasto público se puedan apreciar con mayor inmediación a nivel local, y así mismo, el hecho de que el control político del gasto público y su evaluación pueda hacerse también con más eficiencia tratándose de inversiones decididas a nivel local, indica que –

independientemente de sus justificaciones políticas – desde el punto de vista de la eficiencia, esta forma de tomar decisiones puede apoyar de manera más apropiada el desarrollo económico que si todo el proceso de asignación del gasto es realizado a nivel central (p. 557).

Dicho de otro modo, el nivel de autonomía de los entes territoriales no sólo se debe reflejar en la capacidad de decisión de sus autoridades, sino también en la distribución de los recursos para la progresiva prestación de los servicios públicos de acuerdo con las prerrogativas del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Con respeto a lo anterior, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone una obligación vinculante a los Estados Parte de lograr el desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

Por todo lo anterior, el objeto de este estudio inicialmente es determinar el impacto generado por las reformas al régimen de transferencias y su incidencia en la distribución de recursos, como desarrollo de la autonomía de los entes territoriales con respecto a la eficiencia administrativa en el sector educativo del departamento del Atlántico en los años comprendidos entre el 2001 y el 2016. Este documento investigativo está dividido en tres capítulos que a todas luces pretende exaltar los principios de las finanzas intergubernamentales, tomando una muestra para su análisis y discusión.

³ El artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– de 16 de diciembre de 1966, establece: “Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1966).

En el primer capítulo se abordan inextenso las figuras de las transferencias en la Constitución de 1991, y su reglamentación legal, aportando un recorrido por las consecuencias que han generado las reformas al régimen de transferencias y distribución de recursos en la eficiencia administrativa especialmente en el sector educativo del departamento del Atlántico, entre los años 2001-2016.

Posteriormente, se analiza si las transferencias y distribución de recursos en el sector educativo departamento del Atlántico están diseñadas bajo parámetros, criterios de igualdad, proporcionalidad, equidad y crecimiento en la distribución de los recursos, acorde con lo estipulado con las normas analizadas de nuestro ordenamiento jurídico.

Seguidamente se hace referencia a algunas evidencias acerca de si las transferencias y distribución de recursos en el sector educativo departamento del Atlántico, ha disminuido la calidad y cobertura educativa en el período comprendido entre los años 2011-2016. Por último, se dan a conocer las conclusiones y hallazgos que sustentan la hipótesis propuesta en el presente trabajo.

Por lo anterior, se espera que esta investigación pueda constituir una obra de consulta para estudiantes, profesores, investigadores y funcionarios públicos que busquen profundizar en el tema estudiado. La investigación se realizó dentro del contexto del Departamento del Atlántico, pero con una visión jurídica que trasciende el marco nacional e internacional.

Esta investigación es importante porque constituye un novedoso estudio sobre el tema, amén de ser el primero en abordar el impacto de las reformas al régimen de las transferencias en la educación del Departamento del Atlántico, cuando se privilegia la

centralización o reconcentración ante la descentralización, permitiendo con ello el incumplimiento del cometido estatal en la prestación de un servicio público como lo es la educación, rompiéndose también el equilibrio que condensó el constituyente desde el Artículo 1° hasta el 356 y 357 de la Carta Política, estableciéndose en bibliografía obligada para las autoridades departamentales a quienes les corresponde por atribución constitucional y legal asumir la meritoria la cual consiste en la tarea de administrar los beneficios que representan los servicios de educación en los niveles que le competen.

Así mismo debe constituir un antecedente para que la comunidad atlanticense y en general los padres de la patria puedan auspiciar reformas constitucionales y legales con un fundamento jurídico filosófico y económico condensado en el trabajo investigativo, en aras de superar el efecto negativo de los Actos Legislativos No. 01 de 2002 y 04 de 2007 y su séquito reglamentario.

Capítulo I.

Problema y aspectos preliminares

1.1 Descripción del problema

Hasta hace varias décadas el patrón de desarrollo establecido en Colombia giraba en torno a un estado centralizado. Sin embargo, la ocurrencia de varias crisis tanto económicas, políticas y sociales, determinaron un nuevo escenario que finalmente se convirtió en un factor impulsor de las medidas de descentralización en el país, como producto de las tendencias internacionales que se constituyeron en factor externo de gran influencia.

De acuerdo con autores como Pening (2003), en el ámbito económico, la situación internacional iba en camino hacia la globalización de la economía, cada vez con una menor intervención del Estado en las interacciones mercantiles propiamente dichas (Pening, 2003). Entre tanto, en el contexto político se apreciaba una crisis de legitimidad del Estado sobre todo en las regiones o sub-estados, los cuales abogaban por más autonomía y libertad.

Así mismo, continúa Pening, refiriendo que en el campo social las superestructuras del gobierno central no lograban subsanar las exigencias de la población en lo que respecta a servicios públicos (salud, educación, agua potable, saneamiento básico), demandas que eran notorias en manifestaciones y protestas sociales (Pening, 2003). Si bien, se empezaron a aplicar políticas de descentralización desde antes, fue durante los años

ochenta cuando cobró importancia el recaudo de impuestos locales, se asignaron a los diferentes entes territoriales funciones que antes le pertenecían al gobierno nacional, se incrementaron las transferencias a las localidades como parte del IVA, y se estableció la elección popular de alcaldes. Además de esto último, por medio de reformas a la Constitución Política, que cada vez eran más profundas, también se autorizó y aprobó la elección popular de gobernadores, abriendo un mayor espacio para la participación ciudadana anteriormente muy escasa.

En las leyes y decretos aprobados posteriormente, las transferencias siguieron estando presentes, pero pasaron a ser obtenidas por diferentes rubros tales como los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), de igual forma, se crearon nuevas formas de adquirir ingresos por medio de la cofinanciación; se le otorgó a la capital del país una categoría política, fiscal y administrativa especial; adicionalmente, se creó la sobretasa a la gasolina que aun hasta ahora constituye un impuesto importante para los diferentes entes territoriales y por último se enfocaron esfuerzos para garantizar finanzas territoriales sostenibles. Fuera de las anteriormente mencionadas, la última reforma a destacar sobre el proceso de descentralización en el país, según Pening (2003) fue la aprobación de la Ley 715 de 2001 el 21 de diciembre de ese mismo año, puesto que en ella se reglamentó el SGP (Pening, 2003).

Al promulgarse la Constitución Política de 1991, con la cual se permitió la elección popular de gobernadores y se abrió campo a la participación ciudadana que antes no era tomada en cuenta, aumentó la descentralización territorial como fórmula política que se fortaleció al consagrar en la parte orgánica un sistema de distribución de recursos y

participación de los departamentos, distritos y municipios que se armonizaba con los axiomas fundantes del *Estado social de derecho y la autonomía de los entes territoriales* condensada en los Artículos 1o, 2o, 285, 286, 287 y 288 del Estatuto Superior, con la finalidad de contribuir a la financiación en la prestación de los servicios públicos que les corresponden a los entes territoriales dentro de la distribución de competencias con la Nación y en especial salud y educación en todas sus modalidades garantizando la realización de los cometidos estatales con una creciente cobertura.

Sin embargo, las preceptivas constitucionales originarias (Artículos 356 y 357) pronto fueron objeto de modificaciones que a la postre han terminado en desmedro no solo de los intereses económicos y sociales de los entes territoriales, sino de los lineamientos políticos, sociales, jurídicos y filosóficos del Estado Social de Derecho. Según lo expresado por Pening (p.125):

... para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Pening, 2003).

Así, los tres objetivos que persigue la descentralización según autores como Baguenard (1994) son tres: en primer lugar, repartir desde un nivel institucional los centros de decisión en todo el territorio para un aumento en la eficacia, así, los niveles superiores o centralizados se enfocarían en tareas específicas de nivel estratégico diferentes a las de

los entes territoriales. En segundo lugar, lograr decisiones más acertadas por la cercanía entre los gobernantes y los problemas que se busca resolver. Por último, generar un pluralismo político ampliando las posibilidades para que aquellos grupos tradicionalmente excluidos puedan ser partícipes de las decisiones, abriendo nuevos espacios comunitarios.

En esta línea, los objetivos principales de este proceso se podrían resumir en tres aspectos, mejorar la eficacia, inculcar el sentido de la responsabilidad y asegurar la libertad política. Así, según lo expresado por Baguenard (1994), el modelo de descentralización colombiano es una combinación de reformas políticas, hacia el mercado, fiscal y administrativa, y ésta última se ha dado en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. En cuanto al área fiscal, las transferencias son automáticas según fórmula, condicionadas y sin contrapartida, lo cual les permite a las diferentes localidades generar proyecciones de sus ingresos en sus planes de inversión de largo plazo. A pesar de ello, existe un problema latente al cual se debe dirigir la atención, que es la gran dependencia que tienen los diferentes entes territoriales, municipales y departamentales, de las transferencias del Gobierno Nacional.

El SGP está constituido por los recursos que la Nación traslada a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios para financiar los servicios de educación y salud a su cargo y definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que estableció limitación de competencias, en los sectores, agua potable, salud y educación, así como la distribución de recursos acorde con el número de habitantes atendidos y la pendiente por atender (Colombia. Congreso de la República, 2001). A pesar de los avances

logrados al respecto, aún se evidencian falencias en los sectores estratégicos mencionados y en los sectores de vías, población vulnerable, sector agropecuario los cuales requieren una mayor precisión en cuanto a las responsabilidades.

Luego de la divulgación de la Ley 715 de (2001), los recursos trasladados por el Gobierno Central a las entidades territoriales se realizan teniendo en cuenta:

- Distribución: población atendida y población por atender
- Población urbana y rural
- Pobreza relativa
- Eficiencia
- Esfuerzo fiscal y equidad (Colombia. Congreso de la República, 2001)

De acuerdo con lo expresado, las participaciones del departamento del Atlántico en los recursos de transferencias de la Nación no guardan la proporción del crecimiento de la demanda del servicio público de educación con el incremento anual de los ingresos propuestos en la reforma, situación que ha incidido e incidirá de manera dramática en la calidad y cobertura de la educación en el departamento. En el informe presentado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010) se evidencia que:

... En la Región Caribe se registró una matrícula de 249.557 estudiantes para el año 2010, lo que representa una tasa de cobertura de 24%, porcentaje inferior al alcanzado a nivel nacional en el mismo período (37,1%). La meta para el 2011, fue crear 26.234 nuevos cupos en educación superior, 18,46% del total nacional

(138.374) (MEN, 2010).

Así también se presentan datos que indican que, para la región Caribe, la matrícula por nivel de formación está concentrada en (MEN, 2010):

... Un 62,33% en programas universitarios de pregrado, porcentaje similar al alcanzado a nivel nacional (62,40%); 26,98% en programas tecnológicos, comportamiento cercano al alcanzado a nivel nacional (26,80%); 8,78% en programas técnicos, porcentaje superior al alcanzado a nivel nacional (5,60%) y 1,91% en programas de posgrado (especialización, maestría y doctorado), porcentaje significativamente inferior al alcanzado a nivel nacional (2,20%) (MEN, 2010).

Sin embargo, las reformas al sistema de participación y transferencias de recursos de los entes pertenecientes a la llamada descentralización territorial o periférica, ha dejado hasta ahora un panorama desolador en materia de recursos y de calidad y cobertura en el servicio público de la educación, máximo cuando el solo departamento del Atlántico dejará de recibir la suma de 1.3 billones de pesos entre los años 2008 y 2016. En el terreno educativo, las diferentes experiencias en cuanto a las políticas de descentralización en la región Caribe se han planteado de modo que existen al menos dos razones que incitan a descentralizar: la expectativa de mejorar la eficiencia la administración de forma interna; y la segunda sería el deseo de mejorar la eficacia del sistema externamente. Además de estas dos, por lo regular se le agrega una tercera que corresponde a incentivar la participación de la comunidad (Castro, 1981).

En la vigencia 2011, el Departamento del Atlántico recaudó ingresos por \$698.390 millones, incorporó \$142.720 millones de recursos del balance, incluidos \$38.673

millones de recursos que amparaban reservas de la vigencia 2010, y contrató operaciones de crédito por \$45.900 millones, para una ejecución presupuestal de rentas e ingresos de capital por \$887.010 millones, que representó el 100% del valor final presupuestado y fue superior 10% en términos reales a la de 2010 (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

En el periodo 2008-2011 el departamento ejecutó rentas e ingresos de capital que crecieron en promedio 15% anual en términos reales. En cuanto a la composición de los ingresos, los tributarios y no tributarios, que aumentaron 14% en términos reales entre 2010 y 2011, pasaron del 56% en 2008 al 44% en 2011; los ingresos de capital, con disminución del 5% real entre 2010 y 2011 por las mayores adiciones de recursos del balance y reservas en 2010, aumentaron su participación del 9% en 2008 al 23% en 2011; en tanto que las transferencias crecieron 16% real entre 2010 y 2011 y prácticamente mantuvieron su nivel de participación entre 2008 y 2011 (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

Para el mismo período (2008-2011), en promedio los ingresos tributarios bordearon los \$269.875 millones y representaron el 38% del promedio de los ingresos totales, con aumento del 6% promedio anual real, lo cual indica que las caídas de algunas rentas fueron compensadas con el aumento de otras, manteniendo una tendencia de crecimiento. Así también, se observó que los ingresos tributarios de 2011 aumentaron 9% en términos reales frente a 2010, especialmente por el aumento del impuesto de registro, la sobretasa a la gasolina y las estampillas, en detrimento de la caída del 3% en los ingresos por consumo de licores debido a los cierres de frontera y las modificaciones en la contratación

de la distribución y comercialización (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

Para el año 2011 el 40% de los ingresos tributarios se originó en los impuestos al consumo: el impuesto al consumo a los licores que participó con el 5% y en términos reales disminuyó 3% frente al 2010, debido al decrecimiento en el número de unidades de licor vendidas; el impuesto al consumo de cerveza, con participación del 30%, disminuyó 1% y el de cigarrillos participó con 5% y aumentó 2% real frente al año 2010. En los restantes impuestos se destacan los de vehículos, sobretasa a la gasolina, registro y estampillas con participaciones del 8%, 4%, 8% y 37%, respectivamente (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

En 2011, el Atlántico comprometió gastos de la vigencia por \$695.848 millones, pagó amortizaciones de la deuda por \$10.674 millones y ejecutó reservas de 2010 por \$59.052 millones, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$765.574 millones, los cuales son, en términos reales, 2% superiores a los registrados en 2010 y representan 87% del monto presupuestado. En promedio entre 2008-2011 los gastos crecieron 12% anual en términos reales entre 2008 y 2011; de estos, en promedio el 76% correspondió a gastos de inversión, el 20% a gastos de funcionamiento, 1% a gastos de funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud, y el restante 3% a servicio de la deuda

Del total de gastos realizado en 2011, el 78% correspondió a gastos de inversión, que aumentaron 3% real en comparación con 2010 debido al pago del déficit de vigencias anteriores; los gastos de funcionamiento representaron 18% y cayeron 4% real; los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud y aportaron 2%, y el 2% estuvo

representado en servicio de la deuda, que aumentó 25% debido a que el departamento ya terminó los períodos de gracia y al incremento registrado en su endeudamiento neto (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

La participación del departamento del Atlántico en los recursos de transferencias de la Nación no guarda la proporción del crecimiento de la demanda del servicio público de educación con el incremento anual de los ingresos propuestos en la reforma, situación que ha incidido e impacta de manera dramática en la calidad y cobertura de la educación y la salud en el Atlántico.

1.2 Pregunta de investigación

De acuerdo con lo anterior se plantea el siguiente interrogante como hilo orientador para la investigación:

¿Cuáles han sido los impactos generados por las reformas al régimen de transferencias sobre la calidad y cobertura educativa en el departamento del Atlántico?

1.3 Justificación

La importancia de abordar el tema sobre el impacto que han tenido las reformas constitucionales a las transferencias al sector educativo en el departamento del Atlántico, radica en poder establecer si se ha generado una reducción en la inversión social. En este sentido, la particularidad del ordenamiento proyectado en la Constitución Política de 1991 se ve reflejada en el fortalecimiento de la descentralización, a partir del enunciado que establece a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, marcado de este modo la ruta de la democracia que favorece a municipios y departamentos.

Entonces, la intención que se perseguía era que los ciudadanos participaran de manera directa en el uso de los recursos públicos destinados a la solución de necesidades de las comunidades, como una forma de participación seria y segura desde los municipios y los departamentos, con el fin de fortalecer los derechos sociales consagrados, a partir del aseguramiento de los servicios de salud, educación y saneamiento básico, a través de la transferencia de recursos de la Nación hacia las entidades territoriales.

Estos hechos han significado un cambio en la inversión social en educación y como consecuencia ha traído un retroceso en el proceso de descentralización; ante ello, el recorte de las transferencias en materia de educación profundizó la crisis del sistema educativo, ya que se afectó la asignación de los recursos por captación (por cada estudiante atendido) y, también, a las retribuciones de los maestros y estímulos a la privatización. Así las cosas, el ordenamiento contemplado en la Constitución de 1991 consiste en el fortalecimiento de la descentralización, por ello proclama el Estado social de derecho y su organización como republica unitaria, descentralizada, autónoma en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, en camino para construir una democracia a favor de los municipios y departamentos (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De esta manera, el propósito más fuerte que se perseguía era la participación de los ciudadanos en el manejo de los recursos públicos destinados a la solución de necesidades comunes como mecanismo para construir una democracia real y efectiva en los municipios y departamentos; es así que, para desplegar los derechos sociales consagrados, se debía

avalar como derecho fundamental la prestación de los servicios de salud, educación y saneamiento básico mediante la transferencia gradual de dineros desde la Nación hacia las entidades territoriales.

Como consecuencia, la reducción de las transferencias en materia de educación profundizó la crisis del sistema educativo, ya que la asignación de los recursos por estudiante atendido y el recorte a los derechos laborales de los docentes y estímulos a la privatización reflejan la actual crisis educativa. La Constitución Política obliga a que los recursos del SGP que reciben los departamentos y municipios sean utilizados sólo en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, por lo que no se pueden invertir en otros sectores. Con un recorte presente, estos recursos son insuficientes para las necesidades generadas en esta materia, lo que no sucede con el gobierno central, que bien podría cubrir el faltante de inversión social, pero no se encuentra obligado por ley.

En este sentido, con esta investigación se pretende brindar información suficiente que permita ampliar el conocimiento relacionado con las transferencias y así brindar herramientas a las entidades territoriales para insistir en el mejoramiento de las condiciones presupuestales para el sector educativo. Asimismo, se busca contribuir con propuestas o sugerir medidas constitucionales y legales que propicien el mejoramiento en la planeación y prestación del servicio de educación en el departamento del Atlántico.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Establecer el impacto generado por las reformas al régimen de transferencias y la autonomía de los entes territoriales sobre la calidad y cobertura en el sector educativo del departamento del Atlántico entre los años 2001 y 2016.

1.4.2 Objetivos específicos

- Identificar los principios rectores sobre calidad y cobertura de la educación desde el ámbito internacional hasta el local.
- Analizar la cobertura y calidad en el departamento del Atlántico de acuerdo con la financiación y distribución de recursos en la educación.
- Caracterizar los diferentes actores de la educación en el departamento del Atlántico a fin de establecer su percepción sobre cobertura y calidad.

1.5 Hipótesis

Para el total desarrollo los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de 1991 en Colombia, se debe avalar como derecho esencial la prestación de los servicios de educación, salud, y saneamiento básico mediante la transferencia progresiva de recursos desde el Estado hacia las entidades territoriales; lo anterior no se está cumpliendo a cabalidad en el departamento del Atlántico, lo que genera por consiguiente un impacto a los derechos fundamentales en la población de referencia.

1.6 Marco referencial

Se presentan a continuación, los aportes que desde la literatura académica reciente, pueden brindar información de valor para el abordaje del tema. Es así, como en este apartado se apreciará un recorrido por estudios realizados a nivel global, nacional y local. Así mismo, se retoman postulados teóricos de orden clásico y moderno, con la finalidad de hacer una revisión estructurada que permita llegar al nivel de profundización y reflexión que exigen los objetivos de investigación.

1.6.1 Antecedentes

Seguidamente, se presentan investigaciones relacionadas con el tema de investigación, tanto a nivel nacional como internacional; de este modo, el recorrido realizado permite obtener una visión desde varios observadores, lo que al final facilitará las reflexiones y contrastes necesarios para lograr un análisis detallado y responder a cada uno de los objetivos. Estos análisis son plasmados desde el espacio internacional hasta un ambiente local, abordando los temas aquí estudiados y contemplando las variables socio-económicas ya enunciadas.

Para iniciar, desde el ámbito internacional se refiere el estudio titulado *Descentralización educativa y evaluación de sistemas educativos: conceptualización y análisis del caso español*, dirigido por López (2017), que tuvo el objetivo de presentar las principales contribuciones teóricas y un análisis somero sobre la descentralización. En él se realiza una conceptualización de la descentralización educativa, se indican sus modelos, ventajas e inconvenientes que presenta; así como las tendencias y procesos concernientes a la descentralización en el caso español.

En este último describen el proceso de descentralización educativa en España, identificándolo como un proceso desigual, a pesar de que este país es considerado uno de los Estados de Europa con mayor grado de descentralización en materia educativa; es así que describen este proceso como una expresión más de las tensiones permanentes entre la voluntad de diferenciación de determinados territorios y la voluntad de uniformidad y de cohesión interterritorial, expresada de formas distintas desde diferentes posiciones ideológicas.

Además, los autores describen las implicaciones para la evaluación del sistema educativo obligatorio, que incluyen las competencias de las Comunidades Autónomas de España (CCAA) en las leyes actuales, la legislación autonómica en educación, los modelos institucionales de la evaluación del sistema educativo y las evaluaciones del sistema educativo, propias de las comunidades autónomas.

Entre los principales resultados y conclusiones encontraron que la administración central no se coordina con las CCAA para que las evaluaciones de éstas tengan un sentido claro dentro de una estrategia común, a pesar de los órganos de coordinación y cooperación territorial existentes; asimismo, la existencia de desconocimiento entre CCAA de lo que unas y otras hacen provoca que las regiones sufran un efecto que denominado *paredes espejo*, pues aunque intentan conocer qué están haciendo otras regiones, sólo se ven a sí mismas; además que la influencia internacional es mayor que la nacional, en lo que al diseño de programas de evaluación se refiere; entre otras (López, 2017).

Como segundo referente internacional se tiene el estudio de Begué (2012), titulado *La financiación de la educación en África Subsahariana hoy*, escrito en el año, cuando

estaban vigentes los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aquí el autor pretende mostrar un panorama general de la educación y su financiación en África Subsahariana, en primer lugar, estableciendo la responsabilidad que deben tener los gobiernos con relación a la financiación de la educación donde muestra las diferentes participaciones del presupuesto a la educación de varios países. Asimismo, establece que, bajo el principio rector de la solidaridad, referido a la educación, las ayudas y apoyos internacionales son muy eficaces a la hora de emprender acciones en pro del aumento de la cobertura y mejora de la calidad educativa.

Con lo anterior, se enfatiza sobre la necesidad de no centrarse solo en los ingresos nacionales, sino que la educación puede ser un sector al cual le pueden ingresar recursos no sólo por esta vía, sino también a través de organismos internacionales, por lo que los gobiernos tienen el reto de ampliar esas fuentes de financiación, buscando formas más innovadoras de obtener recursos. De igual manera, afirma que por más recursos que tenga un territorio, es necesario asignarlos de manera eficiente para obtener los resultados esperados; concluyendo así que se necesita aumentar la voluntad política de los gobernantes, tanto de los países donantes como de los socios del Sur, que han de entender que la educación, como el desarrollo, son carreras de fondo que no se ganan en el corto plazo (Begué Aguado, 2012).

Ahora bien, aterrizando a estudios más cercanos a esta región, desde Latinoamérica se encuentra a Pineda y Tenjo (2017), autores que presentan la publicación de la *Descentralización de la educación y su impacto en la cobertura y la calidad*, en donde desarrollaron el objetivo de realizar un estudio bibliográfico sobre avances en cobertura y

calidad en la educación, con una revisión comparativa entre Colombia y otros países de Latinoamérica.

Basados en lo propuesto, se realizó una lectura y análisis del asunto de la descentralización en México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia, en donde plasmaron que, con el SGP, se inició lo que algunos llaman un segundo período de descentralización, 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 éstas les tocaba presentar un plan ante el Ministerio de Educación Nacional, para que el mismo las certificara y diera el visto bueno para realizar la transferencia.

Con ello, los autores contrastan como inicialmente se estableció que se debía distribuir el 15% del situado fiscal entre las cinco ciudades con mayor población del país, el 85% con proporción de acuerdo con la población que habitaba en el municipio y las necesidades que estos tuvieran; por otra parte, el 60% de los recursos del SGP se dirigía directamente a adecuación, el restante se dividía entonces en salud, saneamiento básico y agua potable, ocupando el SGP aproximadamente el 24% del total del presupuesto nacional.

Por último, comentan que, en materia de política educativa en Colombia, se han obtenido avances significativos, los cuales se evidencian en la disminución de las tasas de analfabetismo. No obstante, a pesar de los grandes esfuerzos realizados en materia de transformación en educación, siendo este el más grande rubro en el presupuesto general de la nación, no se evidencian los resultados esperados si no se cambian las políticas

públicas que rigen la educación y los dineros reservados para la educación (Pineda García & Tenjo Macías, 2017).

De igual forma, desde Chile se analizó la investigación *Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile*, encabezada por Donoso y Benavides (2017), quienes buscaron analizar la institucionalidad de la educación pública chilena, en el plano local de la educación, así como las demandas de cambio que de ella se derivan, contrastando el marco normativo institucional de los jefes de departamentos de educación municipal con las funciones efectivamente desempeñadas. Esto lo hicieron a través de un estudio exploratorio cualitativo basado en entrevistas, que les permitió analizar el encuadre político-normativo de la descentralización de la gestión pública y de la educación, los deberes del jefe comunal de la educación pública en Chile, y sus fortalezas y limitaciones; para, con esto, lograr generar un debate en torno a ello y generar propuestas efectivas.

Con ello, logran identificar dos situaciones de complejidad que impactan sobre la educación pública en Chile; como número uno, la dependencia de la gobernación local, como la máxima autoridad, delegada por el DAEM distintas facultades que, son particularmente de quien apoya y no quien se encarga del mandato de esa entidad; y, segundo, organización del accionar débil que reduce el actuar del jefe DAEM en aspectos financieras, así como de la administración adecuada del personal tanto docente y no docente. De igual manera, encontraron una desvinculación operativa que se presenta en este nivel de gestión pública subnacional, entre la gestión financiera administrativa y la pedagógica. Al respecto el autor concluye que para poder generar un proceso fortalecido

del sector educativo desde su operación hasta su administración, es necesario trabajar por la desvinculación de la educación con los entes públicos y nacionales, es decir, un proceso de descentralización (Donoso Díaz & Benavides Moreno, 2017).

Asimismo, enfocado en la descentralización, Vidal (2004), como tesis de maestría, optó por realizar su estudio titulado *Descentralización: un proceso institucional para mejorar el desempeño gubernamental local en México*. Aquí, el autor buscó realizar una descripción de una de las alternativas administrativas para mejorar el desempeño gubernamental a nivel local; así mismo, brindar una explicación conceptual, descripción del proceso, los incentivos y los peligros a considerar en la implantación de una reforma institucional. Para ello, en un primer momento describen la descentralización y su proceso en sus diferentes entornos (político y económico); asimismo, busca reconocer sus relaciones intergubernamentales, capacitaciones acordes a ellas, sustentabilidad financiera, participación social y el marco normativo que la sustenta.

Ante ello, concluyen con la descripción de los diferentes requisitos necesarios para la viabilidad del proceso descentralizador, entre las cuales destacan: institucionalizar la creación y fortalecimiento de un organismo público superior autónomo conductor del proceso, obtener amplio consenso y apoyo político en seno de la población y en la esfera gubernamental, la participación política de organizaciones; generar una política de información activa que incentive a la población local a participar, tomar decisiones y evitar una conducción centralizada; y asegurar una distribución e inversión justa y eficiente de los fondos entre los diferentes niveles del Estado (Vidal Carrera, 2004).

Lo anterior se complementa con la publicación *El proceso de descentralización educativa en Colombia*, de Torres y Duque (2012), elaborado con el objetivo de mostrar en la mayoría de los países de América Latina se vienen adelantando procesos de desconcentración o descentralización de los sistemas educativos, como parte del proceso más amplio de reestructuración del Estado y de replanteamiento de las políticas públicas.

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

En este contexto, aparece la descentralización como una estrategia orientada a contribuir en el logro de por lo menos tres objetivos interrelacionados: (i) la racionalización del gasto público social (mediante el desmonte del modelo de Estado-benefactor e intervencionista y el cambio en la lógica de la inversión social desde un modelo redistributivo hacia un modelo retributivo); (ii) el logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos (mediante la transformación de

las estructuras administrativas y de gestión transfiriéndoles la lógica y los esquemas de la empresa privada); y (iii) el traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado (mediante la ampliación de los canales y mecanismos de participación, de autogestión y autoayuda, tanto para la fiscalización de la administración y el uso de los recursos, como para la satisfacción territorial de las demandas) (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994).

De otro lado, en concordancia con el ámbito latinoamericano e internacional, a nivel nacional, en Colombia se han profundizado en estas investigaciones más aterrizadas al contexto particular. En primera instancia se presenta el estudio realizado por Arcia-Venegas (2012), que se denominó *Estado del arte sobre reforma a la justicia en Colombia (1991-2011)*; en esta publicación se da a conocer las reflexiones derivadas del análisis de la reforma constitucional de 1991 lo que configuró una nueva concepción de la Constitución Política en Colombia, entendiéndola como una herramienta para promover cambios sociales, defender los derechos humanos y replantear las relaciones entre los poderes públicos del Estado.

Con el advenimiento de diferentes reformas se dio lugar a una expansión del gasto estatal en justicia y a una leve recuperación de los indicadores de rendimiento; además, a la par de estos cambios, tanto en la organización del Estado como en la administración de justicia, surgieron diversas producciones documentales que trataban de dar explicación a la coyuntura y presentar soluciones que permearan la situación de crisis judicial (Arcia Venegas, 2012).

Por otra parte, en *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, del Banco de la República, Bonet, Pérez y Ayala (2014) publicaron el documento *Contexto histórico y evolución del SG en Colombia*, donde estudian el modelo de transferencias, particularmente, a partir del surgimiento del Sistema General de Participaciones (SGP). En el documento se hizo una comparación alrededor de las capacidades y presupuestos de los gobiernos municipales y presentaron algunas sugerencias en el marco de una posible reforma al SGP. Los efectos muestran un sistema de cesiones complicado no solo en su organización sino en los juicios de concesión de los dineros.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Para entender la importancia de estas nuevas disposiciones basta mencionar que la nueva Carta Política estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas transferencias se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación y se harían a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios).

Este esquema de transferencias ha sufrido dos reformas importantes en los últimos 23 años. La primera se realizó en el marco de la crisis fiscal de finales de los años noventa, cuando la difícil situación financiera de los gobiernos subnacionales comprometió la estabilidad fiscal del país.

Adicionalmente, el hecho de que el crecimiento del monto de las transferencias estuviera determinado como un porcentaje de los ICN complicaba aún más la situación financiera del gobierno nacional. En este sentido, Colombia realizó una serie de reformas

que adoptaron reglas fiscales subnacionales y se realizaron cambios en el esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, sentando las bases de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal. Para el 2012, el monto del SGP representaba alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), el 30% de los ICN y el 15,7% sobre el gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012). Una reforma al SGP es de suma importancia tanto para los gobiernos subnacionales como para el nacional, ya que estos recursos afectan el balance de las finanzas del gobierno central y los locales.

En referencia a los beneficios de la última reforma, los autores manifiestan que, en general, los términos establecidos no se efectuaron, ya que solamente se precisaron en cubrimiento más no en eficacia y tampoco diferenciaron las áreas rurales de las urbanas; de acuerdo con esto, los departamentos muestran desventajas en relación con los municipios quienes reciben pocos recursos y con más compromisos a su cargo fundamentalmente en su rol de administradores de las jurisdicciones no certificadas (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

Por su parte, en *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)* Clavijo (2020) busca dar a conocer las marcadas restricciones constitucionales y legales, provenientes de la Constitución Política de 1991; a partir de esto explica las serias dificultades que enfrenta Colombia para contener su creciente gasto público, actualmente bordeando el 18% del PIB a nivel del gobierno central. A su vez, da cuenta que su estructura tributaria es antitécnica y compleja, donde se combinan tasas de gravamen relativamente elevadas con un gran cúmulo de exenciones.

Lo anterior se traduce entonces en bajos niveles de recaudo, de sólo un 13% del PIB en el gobierno nacional, y, al añadir los ingresos de capital, sus ingresos sólo ascienden al 14-15% del PIB; así, el Gobierno Nacional enfrenta un déficit fiscal estructural del orden del 4% del PIB y un déficit primario (sin intereses) del -1% del PIB. Este documento analiza dicha estructura fiscal y plantea soluciones tendientes a reducirlo a niveles manejables del 2% del PIB, en el horizonte 2011-2015, al tiempo que se logra un superávit primario de +1% del PIB, de forma sostenible.

En este sentido, Clavijo (2020) concluye que las alternativas de política estarán en función de la adopción de una reforma tributaria estructural; el replanteamiento que se logre del manejo de las regalías minero-energéticas; y, por último, el papel asignado a la llamada Regla Fiscal. Las simulaciones aquí presentadas sobre la aplicación de dicha regla fiscal indican que cabe esperar una convergencia del déficit del gobierno central hacia el -1% del PIB (2015-2020), donde en promedio la brecha del producto jugaría un papel neutro, y la brecha del sector minero-energético inducirá restricciones a dicho déficit; todo ello debe permitir una reducción de la relación Deuda/PIB del GC de niveles del 36% hacia el 24% del PIB, lo cual aseguraría poder mantener el grado de inversión (Clavijo, 2011).

De otro lado, en el documento *El Sistema General de Participaciones como antítesis de la autonomía territorial*, de Valbuena y Hernández (2015), los autores expresan que en Colombia el sistema de transferencias es interesante, especialmente por la manera como convergen lo económico, político y jurídico en la organización estatal, sobre todo en el modelo de finanzas públicas. En razón de esto, la separación implantada luego de la

Constitución Política de 1991 vislumbró una mayor independencia a las entidades territoriales yuxtapuesto a una mayor concesión de dineros para cumplir especialmente con la salud y la educación.

El modelo significó mayores recursos para los entes territoriales y, por consiguiente, un incremento del gasto público del nivel central, pero a pesar de ello este aumento en los recursos de los entes territoriales no se reflejó en ascendentes niveles de cobertura y/o calidad de los servicios con mayor prioridad especificados en la Constitución, de igual forma se han ostentado otras falencias, por lo que el modelo inicial ha sido reformado varias veces mejorando en algunos aspectos. De acuerdo con esto se establece que el SGP está aún permeado por factores como lentitud fiscal, destinos inapropiados de recursos y el no cumplimiento de estos a nivel territorial, lo cual no ha permitido fortalecer la descentralización y autonomía territorial, además que en las entidades territoriales se ha generado una dependencia económica bastante considerable del nivel central.

Las conclusiones más relevantes de este trabajo fueron: después de la instauración de la Constitución de 1991 hubo un auge de las transferencias hacia las entidades territoriales por parte del Gobierno nacional, ya que fue en este momento cuando se empezó a implementar el sistema de descentralización. Fue durante los primeros años que la puesta en marcha de este sistema que se presentaron graves falencias asociadas a la falta de planeación y estructuración de las transferencias, relacionadas con varios factores, como la ineficiencia e inequidad en la asignación de los recursos, lo que dio como resultado baja calidad y accesibilidad de los servicios de salud y educación (Valbuena Bernal & Hernández Díaz, 2015).

Teniendo en cuenta las falencias anteriormente descritas, además de una recesión económica, abrió las puertas para que en el año 2001 se realizará una reforma constitucional que permitió la creación del Sistema General de Participaciones soportado por la Ley 715 y el Acto Legislativo 01 del mismo año. El principal cambio realizado a esta reforma fue el relacionado con la metodología que determinaba los montos a transferir, que pasó de ser basada en los ICN a definirse según la inflación, lo que aumentó la estabilidad en la asignación de recursos, permitiendo a los planeadores generar políticas más adecuadas y estables.

Según lo anterior, se debe mencionar que el resultado de esta reforma fue satisfactorio para aumentar la calidad y cobertura de los servicios como salud y educación, asimismo, se eliminó el doble trabajo en materia de salud, y se redujeron riesgos económicos asociados al sistema imperante durante el primer período.

La más reciente reforma, se realizó ya que el anterior sistema propuesto tenía vigencia hasta el año 2009, y en este Acto Legislativo 04 de 2007 el objetivo principal consistió en mantener la definición de los recursos del SGP según la inflación para continuar conservando una estabilidad. De acuerdo con este autor, los recursos basados bajo esta metodología según la inflación van a seguir en constante aumento y estabilidad.

Por último, el autor destaca qué cada reforma constitucional viene ligada a un efecto importante en el comportamiento de las finanzas públicas de las diferentes localidades, así como en la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud. Lo anterior, se ha visto retribuido y es notable cada vez más a través de la cercanía de encontrarnos cercanos a la cobertura universal en educación básica y media. Además, la salud desde la

implementación de un nuevo modelo, los pertenecientes a todos los regímenes de salud, no se benefician de los subsidios a la demanda.

Otra mirada en torno a esta situación, se evidencia en el artículo de investigación *Análisis de la deficiencia fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el período 1996- 2012*, publicado por los autores Delgado y Acero (2015). De acuerdo con lo que ellos expresan, la Constitución de 1991 ahondó en la separación fiscal con el aumento del monto de los traspasos del gobierno central para los entes territoriales, redefiniendo las ocupaciones de los otros niveles de gobierno, acrecentando a su vez sus compromisos. Los tributos que generan mayores ingresos están monopolizados por el gobierno nacional lo cual genera insuficientes rentas de nuevos gravámenes a los gobiernos locales, que, a su vez se capitalizan casi que únicamente con los traspasos, provocando una subordinación financiera, especialmente la de aquellos cuyos aportes para generar rentas oportunas es poca (p. 58).

El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal implementado en Colombia ha trasladado de manera permanente a los entes territoriales compromisos que anteriormente estaban bajo la obligación del Estado central, pero sin conceder las rentas tributarias, convirtiendo a los municipios en dependientes de los traslados, dada la incapacidad de alguno de ellos de producir rentas propias. En este sentido, vale la pena resaltar que “Los municipios de sexto nivel presentan baja participación de los ingresos tributarios frente a los ingresos totales lo cual obedece a al bajo importe que tienen los impuestos tales como avalúo catastral, impuesto predial, impuesto de industria y comercio, sobretasa a los combustibles” (Delgado Ruíz & Acero Jiménez, 2015).

De otro lado, en la investigación realizada en 2017, por Mario Alonso Moreno Montes y Luis Andrés Rojas Galvis, titulada *Desarrollo del sistema educativo en municipios certificados y no certificados en Colombia 2005, 2008 y 2011*, se desarrolló el objetivo de identificar los factores con mayor incidencia en los resultados de la cobertura y la calidad educativa de 944 municipios certificados y no certificados para 2005, 2008 y 2011.

Entre los principales resultados y hallazgos de los autores Moreno y Rojas (2017) trataron de explicar el sistema el comportamiento del sistema educativo colombiano y evidencia el grado de desarrollo en el que éste se encontraba implementando como metodología un análisis descriptivo, teniendo presentes los temas relacionados con la calidad y cobertura educativa. Tras el análisis realizado los autores identificaron varias principales conclusiones haciendo alusión a los temas de calidad, cobertura educativa, definiendo en un primer momento que la calidad y cobertura educativa correspondería al resultado de la relación entre las variables de matrícula y variables de población.

A pesar de que estas dos variables deben estar gestionadas desde el Gobierno Nacional y los gobiernos locales no se tiene claridad sobre los procesos que utilizan estas entidades para establecer y darle seguimiento a los índices de la calidad y la cobertura educativa. además de ello, según lo planteado por Moreno y Rojas (2017) no encuentran evidencia de que exista una relación significativa y directa entre las variables correspondientes a inversión y gestión, y el mejoramiento de la matrícula y de la cobertura. Por lo que proponen trabajar estos temas a través de diferentes estudios de caso donde se revise una muestra significativa de municipios en diferentes departamentos.

En lo relacionado específicamente con el comportamiento de calidad educativa, se tiene un limitado avance, esto por la escasa profesionalización de los docentes. En esta misma línea, el estudio evidencia que los profesionales con grados de educación superior más altos, ya sea a nivel de especialización maestría o doctorado, se encuentran ubicados en las grandes ciudades más específicamente en las zonas urbanas; por otra parte, los docentes que presentan menor grado de profesionalización están asignados en zonas rurales.

Otro de los factores que afecta a los diferentes municipios en términos de calidad y cobertura educativa son los niveles de pobreza en los diferentes municipios. De acuerdo con esto, en algunos casos no se logra superar la brecha de pobreza por lo que según los autores habría que generar acciones que contribuyan a mejorar esta situación. En ese sentido, teniendo en cuenta la dificultad de satisfacer necesidades básicas, los estudiantes tienen mayor dificultad en su capacidad de aprendizaje debido a esta situación.

Adicional a lo anteriormente expuesto, los autores concluyen que es necesario un mínimo de seis años para que un municipio pueda ver reflejados las inversiones realizadas en cambios significativos en cuanto a la calidad y cobertura educativa, es decir, estos seis años corresponderían a un período y medio presidencial. En concordancia con esto, los autores muestran que para ver cambios significativos en estos índices se necesitan implementar reformas estructurales que vayan más allá de un período gubernamental es decir que vaya más allá de una transformación coyuntural, y con ello, no es posible entonces notar cambios significativos en un período corto de tiempo. Por lo que todos los

esfuerzos de política educativa que se den relacionados con calidad deben ser políticas de Estado.

Como última conclusión, los autores resaltan el papel que tienen los recursos para la financiación de la educación, que no se les considera tener mayor relevancia. Esta poca relevancia se debe a que los recursos financieros y su correcta implementación están mayormente ligados a la gestión y administración por parte de los diferentes entes territoriales; asimismo también depende en gran medida de la cantidad que estas entidades dispongan de estos recursos específicamente para estos sectores. Esto último, es notorio ya que en el estudio se identifica que el 60% de los municipios presentan bajos niveles de recursos para educación (Moreno Montes & Rojas Galvis, 2017).

Asimismo, en *Evaluación y Análisis de eficiencia de la educación en Colombia* escrito por Iregui, Melo y Ramos (2006), del Banco de la República, presenta una visión amplia de los problemas y del funcionamiento del sector educativo en Colombia, con énfasis en la educación pública. Con este fin, en primer lugar, en él se realiza una evaluación detallada de las normas sobre descentralización educativa, así como de aquellas que rigen la carrera docente en el país; también se evalúa el comportamiento reciente de indicadores de gasto público, cobertura, eficiencia, calidad, se presentan algunas comparaciones internacionales y el esquema de remuneración e incentivos de los docentes. En segundo lugar, se mide el impacto sobre el rendimiento académico de factores asociados al colegio y al entorno socioeconómico de los estudiantes, y se estiman los niveles de eficiencia de una muestra de 4.542 colegios públicos y privados en el año 2002.

Para este ejercicio se estimó una función de producción del sistema educativo, utilizando técnicas de frontera estocástica. Los resultados indican que las variables asociadas a la infraestructura de los colegios y al entorno socioeconómico de los estudiantes, tienen un impacto positivo y significativo sobre el logro académico. En términos de eficiencia, los resultados muestran que los colegios privados se podrían estar beneficiando gracias a las condiciones de entorno más favorables, teniendo en cuenta que estos, en promedio, atienden alumnos de mayores ingresos; no obstante, cuando se asumen entornos equivalentes, no existen grandes diferencias en los niveles de eficiencia entre colegios públicos y privados (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

Siguiendo, los mismos autores, en el libro *Análisis de eficiencia de la educación en Colombia*, propusieron como objetivo valorar el impacto de diferentes elementos coligados con la educación y el medio socioeconómico de los alumnos en el provecho académico de estos; tomando una muestra de 4542 escuelas entre públicas y privadas. En los resultados se puede evidenciar que las variables relacionadas con infraestructura y nivel socioeconómico de los estudiantes impactan en sus logros académicos; por otra parte, en cuanto a la validez de los resultados, mostraron que los colegios privados se benefician de entornos más propicios teniendo en cuenta que atienden estudiantes de ascendentes ingresos, sin embargo, cuando se ocupan ambientes similares no se evidencian grandes discrepancias.

Los resultados determinaron que en los estudios revisados no encontraron evidencias de una relación positiva y significativa entre los recursos del sector educación y los logros académicos de los estudiantes. Asimismo, las variables coligadas con la construcción de

los colegios, tales como laboratorios, bibliotecas y espacios deportivos, impactan positivamente los logros académicos, encontrando que en estos incide la jornada académica. De acuerdo con lo anterior consideraron importante revisar y tener en cuenta los mencionados factores (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

Por su parte, González (2012) en su análisis llamado *Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia* plantea que, a partir de la Constitución de 1991, se implantó un modelo de Estado unitario con autonomía política, administrativa y financiera para sus entidades territoriales, buscando desaparecer el excesivo centralismo presente hasta ese momento. Ella aclara que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; en este sentido, la autora plantea que del estatus de ente autónomo se deriva la titularidad de determinados derechos, como son: gobernarse por autoridades propias, establecer las competencias que les corresponden, administrar sus recursos y constituir los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así mismo, participar en las rentas nacionales.

De acuerdo con esto, concluye que los poderes generales del Estado no podrán ser ejercidos en su totalidad por la administración central, en la medida en que deberá existir una distribución del poder en la que participen las distintas entidades territoriales autónomas. Asimismo, el constituyente dispuso que fuera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la encargada de asignar las competencias normativas a las entidades territoriales, implantando de esta forma que el principio de autonomía territorial sea el garante del equilibrio entre las competencias de la Nación y las de los entes territoriales.

Por otra parte, el papel que ha jugado la jurisprudencia de la Corte Constitucional sin duda merece reconocimiento, pues si bien en muchas ocasiones se ha actuado en desmedro de la autonomía de los entes territoriales dando primacía al principio unitario, el alto tribunal también ha aportado elementos indispensables para continuar con el proceso de construcción del aparato territorial colombiano (González Sánchez, 2012).

Adicionalmente, para López (2000), en su tesis titulada *La autonomía territorial en el derecho colombiano*, la autonomía se encuentra consagrada en varios apartes de la nueva Constitución de Colombia. En relación con esto, comienza por el sujeto que posea la libertad de obrar y no se encuentra supeditado a órdenes y contraórdenes, ya que estas distraen su obrar y paralizan los procesos que deben abandonar, con el objeto de atender los requerimientos superiores, continuando la autonomía por las metas que éste se ha fijado, ya que solo cuando la persona puede escogerlas es posible exigirle compromiso frente a su logro.

Así también, los medios que emplea de toda naturaleza, ya que, si no se le permite escoger, con qué autoridad se le va a reprochar que no haya habido economía en los medios en relación con los fines. Concluye que la actividad misma debe ser autónoma, ya que si se le impone se distorsionará el plan que él se propuso para la adecuación de una acción o unos medios y metas diversas (López Vargas, 2000).

En esta misma línea se estudia el documento *Autonomía fiscal de las entidades territoriales el alcance jurídico de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia*, publicado por Torres (2014), con el objetivo principal de determinar y analizar la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Para su cumplimiento el autor dispuso

tres objetivos específicos entre los cuales se encontraron: en primer lugar, identificar los criterios predominantes que determinan la autonomía fiscal de las entidades territoriales, en segundo lugar, determinar los límites de la potestad para el manejo fiscal de estas, y por último, establecer el alcance de la autonomía fiscal otorgada a las localidades. Además de ello todo lo hizo para poder analizar la jurisprudencia que fundamenta el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales a partir de la Constitución Política de 1991 (Torres Romero, 2014).

Con relación a la normatividad del SGR, Gutiérrez (2014) profundiza este tema en su escrito *Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta (2012)*. La investigación tuvo como propósito principal describir la incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación que adelantó el departamento del Meta, durante el año 2012. En virtud de lo anterior, se logró demostrar, a partir del concepto de proceso de planificación territorial, cómo el nuevo sistema incidió de manera diversa en la medida que logró cambios, tanto positivos como negativos. Para estudiar estos cambios, el trabajo contempló verse como una base del enfoque neo institucional y el debate estructura-agencia, con el fin de analizar y evaluar cada uno de los hallazgos, entendiendo que los resultados no solo fueron producto de las instituciones sino del papel activo de las diferentes agencias (Gutiérrez Fonseca, 2014).

Asimismo, Montero Durán (2011) presentó el trabajo titulado *La asignación de las transferencias intergubernamentales para educación y salud: un balance de dos décadas*, el cual tuvo como objetivo analizar de forma comparativa la legislación relacionadas a las

transferencias y las diferentes consecuencias en la repartición de los dineros sobre la salud y educación; y así establecer las formas para la distribución, sus características y las necesidades de los departamentos y lo que representado cambios importantes. La autora concluyó que la descentralización puede contribuir al crecimiento económico y así también cuando es de tipo fiscal también tiene implicaciones sobre el gasto nacional, de esta manera, el sistema de participación, lo cual se refleja el nivel de salud y educación de los departamentos y la eficiencia en su cobertura se da al momento de proveer los bienes y servicios.

La descentralización ha sido un mecanismo por el cual se busca tener una mayor eficiencia en el gasto y generar una autonomía y responsabilidad en las entidades territoriales, sin embargo esto no se ha cumplido a cabalidad, por el contrario dicha autonomía ha generado un desequilibrio en el uso de los recursos y los ingresos, y una falta de relación de los montos que se asignan, con las transferencias que se tienen en cada una de las regiones, ya que se ha visto que las regiones con mayores recursos son las regiones más ricas y donde se vivencia la falta de equidad horizontal en la cual debería garantizarles a todos los ciudadanos una región la prestación de los servicios en los que está el Estado comprometido a brindar.

Que el país haya hecho un proceso regulatorio más fortalecido en las transferencias intergubernamentales ha mejorado las coberturas y eficiencia en salud y en educación sin embargo la eficiencia del gasto se debe mejorarla pues no se ve un equilibrio entre este gasto y la concentración poblacional. Se puede concluir gracias al análisis cuantitativo que existe una disparidad económica muy fuerte en la asignación de recursos, y aunque la

normatividad se ha visto modificada para fortalecer y equilibrar dichas asignaciones es necesario que este tema se contemple en los planes de desarrollo de los gobiernos.

Es recomendable que se generen políticas para reducir las desigualdades, puesto que solo un fortalecimiento en la democracia local, una participación de la sociedad civil, una profundización en el tema de la descentralización tanto administrativa como fiscal y un plan de ordenamiento territorial no son suficientes para reducirlas (Montero Durán, 2011).

Continuando con el SGR, el ensayo llamado *El sistema general de regalías y la implementación del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación sobre los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables*, escrito por Rubiano y Galicia (2013), presentó el análisis de las bondades y debilidades de los cambios realizados en el régimen de regalías en Colombia, especialmente en lo que corresponde a la implementación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación sobre los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Los autores comparten que contar con una eficiente y oportuna disponibilidad de la información de los proyectos aprobados para ser financiados con recursos de regalías, del avance en la ejecución de dichos proyectos, de la ubicación geográfica donde se lleva a cabo la inversión, el estado de giros y la ejecución en tiempo real de los recursos, permite verificar el manejo acertado de las asignaciones realizadas a los entes territoriales, contribuyendo además a que la ciudadanía tenga herramientas y participe activamente en la superación de las necesidades básicas insatisfechas de la población de su jurisdicción; que las autoridades gubernamentales tomen decisiones acordes a la realidad de las

entidades territoriales; y que las inversiones aumenten de acuerdo a lo establecido en la política fiscal macro y al cumplimiento de los estándares del buen gobierno (Rodríguez Salcedo & Rubiano Galicia, 2013).

Por su parte, Sánchez (2012), en *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los concejos municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia*, analizó la incidencia del principio de autonomía en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, a partir del estudio de la potestad normativa y reglamentaria de los Concejos Municipales, luego de la Constitución Política de 1991 (Sánchez Zapata, 2013).

De otro lado, en *La descentralización y el financiamiento de la salud y la educación en los departamentos: ¿cuáles son las alternativas?*, Santa María, Millán, Moreno y Reyes (2009), llevaron a cabo esta investigación como un informe final presentado a la Federación Nacional de Departamentos, cuyo objetivo fue diagnosticar la situación actual del sector educativo, desde una perspectiva departamental, con el fin de proponer recomendaciones para mejorar los niveles de cobertura y calidad del sistema realizando un análisis detallado de los recursos destinados a la financiación de la educación en los departamentos y municipios, cuantificando aquellos provenientes del SGP, del recaudo o esfuerzo propio de las entidades territoriales y de las regalías (Santa María, Millán, Moreno, & Reyes, 2009).

Asimismo, el trabajo de grado *La descentralización educativa y el significado para el talento humano docente y directivo en la educación del departamento de Caldas*, de Calderón (2013), presenta un atisbo histórico a la dependencia del centralismo de los

sistemas educativos de Latinoamérica y los cambios enfrentados por la educación colombiana con la descentralización luego de la divulgación y ejecución de la Ley 715 de 2001.

Algunos de los resultados mostrados en este trabajo son (Calderón, 2013) a pesar de la idea de que la descentralización se encarga de generar una mayor autonomía a los diferentes entes territoriales y localidades, esta autonomía no se da de manera explícita en la práctica puesto que todavía la mayor parte de las decisiones fungen dentro de las entidades a nivel nacional, en Colombia el manejo sigue en poder del Ministerio de Educación Nacional y en la Secretaría de Educación Departamental.

En esta línea, no sólo porque las decisiones vienen dadas desde el Gobierno Nacional muchos de los entes territoriales no pueden ejercer esta descentralización, ya que las facultades que se le dan muchos de estos siguen siendo limitadas en comparación con lo que se espera que sea una autonomía y descentralización en la práctica. Esto debido a que muchos aún no se catalogan como municipios por lo que no pueden ejercer autonomía y poder de decisión, porque solo les compete a los municipios certificados.

En lo referente al tema de las competencias de las distintas localidades relacionadas con el manejo y administración del talento humano, se entiende que en términos amplios tiene conocimiento sobre ellas y son similares: pero el significado asignado es que solo lo que compete al departamento lo relacionado con nombramiento, traslado y asistencia técnica y financiera. Asimismo, no se han evidenciado implicaciones en la gestión del talento humano puesto que el significado que le otorgan al proceso de descentralización educativa no se ha dado en la práctica.

Además de lo anterior el autor recalca que dentro de los municipios también se le otorga un comportamiento positivo a la descentralización más relacionado con los términos en cuanto a la empleabilidad pública por parte del personal administrativo y docente, es decir, estabilidad laboral, nombramientos atendiendo al perfil, concurso por méritos; por otro lado, se le asigna características negativas a la descentralización afirmando que esta ha contribuido a la inestabilidad laboral, a traslados inconsultos y racionalización de recursos educativos.

En esta misma línea el autor resalta la necesidad de poder dar mayor claridad a los conceptos relacionados con la descentralización y autonomía, específicamente para el sector educativo, puesto que este desconocimiento ha limitado la conceptualización que se tiene a un hecho en su mayoría subjetivo relacionado con las experiencias en el desempeño profesional de cada administrativo y docente.

Por último, el autor considera que la certificación necesaria para la realización en la práctica de esta descentralización en el sector educativo es algo que ha limitado el proceso y por tanto no permite que se lleve de manera efectiva invitando a reflexionar a este respecto (Calderón Correa, 2012).

Adicionalmente, el Centro de Investigaciones Económica y Social, Fedesarrollo publicó el trabajo de investigación *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad en Bogotá*, de Delgado (2014 p.33), en el cual se tuvo como propósito “presentar un balance sobre la evolución del sistema educativo colombiano en cobertura y calidad en sus niveles de preescolar, básica y media para identificar los principales retos hacia el futuro” (Delgado Barrera, 2014).

De los hallazgos de la investigadora se trae a referencia un acápite interesante (de Delgado (2014 p.33):

... Dentro de la educación financiada con recursos públicos se han desarrollado modalidades de participación público-privada como la educación subsidiada y la educación por concesión. Bajo la primera modalidad el Estado, a través de las secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que éstas presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es considerada insuficiente. Este tipo de contratación se ha prestado en algunos casos para favorecer intereses políticos, razón por la cual el Ministerio de Educación viene ejerciendo un mayor control para que sólo se dé cuando la insuficiencia de cupos oficiales sea comprobada y en instituciones que cumplan requisitos mínimos de calidad (Delgado Barrera, 2014).

La anterior acotación hace referencia a la posición asumida por el Estado con el fin de ampliar la cobertura en materia de educación y, al mismo tiempo, muestra que, a pesar de los esfuerzos con este propósito, aún se evidencian falencias que es necesario subsanar para hablar de cubrimiento de toda la población en edad escolar.

Del mismo modo, la citada autora presentó como conclusiones las siguientes: la Constitución Política de 1991 marcó un hito en el desarrollo del sector al consagrar el derecho a la educación y acelerar el proceso de descentralización del sector. Las reformas que se adoptaron sobre distribución de recursos y competencias han sentado las bases para un crecimiento sostenido de los recursos destinados al sector, al tiempo que han contribuido a hacer más equitativa su asignación al tener en cuenta tanto la población

atendida y por atender, como las condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones del país.

Las reformas adoptadas permitieron una rápida expansión de la oferta pública educativa y un aumento significativo de las coberturas brutas en todos los niveles, especialmente en la educación básica secundaria. Las coberturas netas también aumentaron, aunque a un ritmo más moderado. La diferencia entre las dos tasas refleja la presencia de un gran número de estudiantes cuya edad supera la establecida para cada nivel y muestra que los aumentos en la oferta se destinaron en buena medida a cubrir rezagos educativos.

De esta manera, de acuerdo con los resultados manifiestos, se evidencia que, en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, el proceso de descentralización de la educación se ha acelerado y los recursos destinados al sector educativo se han incrementado, haciendo más equitativa la asignación de estos en todos los niveles básicos de la educación, sin embargo, aún queda población desprotegida por fuera del sistema educativo.

Otro material revisado, referente a la temática tratada, se refiere al documento titulado *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad*, de Piñeros (2010), quien se propuso analizar los factores del proceso de descentralización fiscal y el incremento de las transferencias destinadas a proveer la educación pública en Colombia. Para ello, elaboró una línea de tiempos sobre las normas y leyes expedidas en materia de descentralización fiscal, marco educativo y carrera

docente, analizando los principales indicadores del sector. De esta manera, luego de dicho recorrido aportó las siguientes conclusiones:

Las principales políticas educativas y de descentralización en materia de transferencias de la Nación y la carrera docente. En general se puede concluir que estas políticas han estado orientadas a la universalización de la educación y su correspondiente ampliación de la cobertura mediante diferentes estrategias. En el último decenio, marcado por las reformas administrativas descentralizadoras, la distribución de los recursos para educación, tanto con la Ley 60 como la Ley 715, se hace con base en criterios financieros, principalmente la necesidad de cubrir los costos de nómina del sistema debido a las restricciones presupuestales. Las condiciones de calidad no se encuentran bien definidas. Asimismo, no se consideran mecanismos claros de incentivos para que el cuerpo docente aporte al mejoramiento de la calidad de la educación pública (Piñeros Acevedo, 2010).

Los resultados muestran de manera clara que, a pesar de los esfuerzos del gobierno en torno a la ampliación de la cobertura educativa, aún faltan recursos en la educación, no solo para cubrir los sueldos de la planta docente, sino también para las mejoras urgentes de las condiciones de calidad que aporte como resultados el mejoramiento de estas. De otro lado, la publicación identificada como *¿Educación de calidad o calidad de la educación? Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el camino para el desarrollo humano*, de Reyes, Díaz, Dueñas y Bernal (2015), se analiza el objetivo número cuatro, de los ODS propuestos por la ONU, en torno a la educación de calidad, por el cual los autores realizan:

Una reflexión crítica acerca del concepto de calidad y cómo esta se ha venido aplicando, por importación, desde los ámbitos de las ciencias económicas y administrativas, así como desde la ingeniería, a contextos como el de la educación. Se examinan las implicaciones de esta *adaptación conceptual* y las diversas connotaciones a que da lugar, que pueden llegar, o bien a favorecer, o a desfavorecer la implementación que se esté haciendo en todos los ámbitos de un modelo educativo en Colombia.

En este sentido, la educación debe erigirse en factor de desarrollo siempre y cuando sea de calidad, ya que de esta manera permite movilidad de la pobreza y desigualdad, en la medida en que gran parte de la violencia que reina actualmente en el país obedece a la falta de medios de acceder a la educación; por el contrario, si el acceso de la educación es posible para todos y esta es de calidad permitirá la construcción de una sociedad equitativa y en paz que merecen las generaciones que nos siguen (Reyes Sánchez, Díaz Flórez, Dueñas Saterna, & Bernal Acosta, 2016).

De igual manera, se aborda otro trabajo interesante con una visión un tanto filosófica es, denominado *Análisis de la política de educación actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu*, de Rincón (2010). En esta investigación el autor determina que, en concordancia con la política educativa vigente en Colombia, el Estado se concentran cuatro líneas para abordar el tema educativo en el país diseñando diferentes estrategias para cada uno de estos. Estas son cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia.

Teniendo en cuenta, que el sector educativo en Colombia presenta grandes falencias y limitaciones, se intentan abordar estos cuatro aspectos por medio de planes programas y proyectos, que vayan enfocados a cada uno de estos para poder ver reflejados en ellos

resultados acertados; en este sentido, estas estrategias van a apuntadas a mejorar la educación y el sector educativo desde sus diferentes aristas.

A sabiendas la situación del sistema educativo colombiano se intenta mostrar la necesidad de generar reformas a través de los diferentes registros, conceptualizaciones planes ante el público en general, que se han realizado para este y no se han llevado a cabo de la manera adecuada lo cual ha limitado y debilitado el sector educativo.

Todo lo anterior se realiza según el autor con la intención de mejorar el sistema educativo en Colombia, sin embargo esta divulgación de resultados a nivel público nivel público al parecer no es suficiente por lo que no garantiza la circulación efectiva de su información dentro de todas las esferas sociales, así, tampoco se esfuerza por dar una mejor comprensión de estos asuntos, alcances e implicaciones; de hecho, este tipo de políticas están tradicionalmente diseñadas para una divulgación parcial y no su explicación total.

Así, en la política se vislumbra, una serie de imposiciones en modos discursivos y operativos cuyos efectos a nivel práctico se podrían hacer evidentes durante los próximos años. Es por eso, el autor indica la necesidad de estudiar y analizar los efectos de los discursos sobre la política educativa y las otras políticas que puedan estar la afectando en Colombia; puesto que, el discurso explícito, puede que no permite la identificación precisa de las verdaderas intenciones que se tienen en la administración pública, desde las visiones sociales, políticas y educativos.

La visión del autor respecto a la educación en el país consiste en que esta requiere una revisión en cuanto las bases de la política educativa, desde el punto de sus finalidades

sociales y la formación por competencias de las cuales habla, lo que permitirá que el sistema educativo colombiano este al nivel de las exigencias mundiales, colocándose en un sitio muchísimo mejor que en el que actualmente se encuentra (Rincón Villamil, 2010).

Por otra parte, se observan los aportes de la publicación identificada como *La política pública de educación en Colombia: gestión del personal docente y reformas educativas globales en el caso colombiano*, de Flores (2016 p.75). Es así que, de acuerdo con lo expresado por el autor: la carrera docente, es uno de los regímenes especiales más reconocidos por los Estados Latinoamericanos, por lo general, a través de, mandato constitucional. Todo este estudio, enmarcado dentro de las nuevas reformas educativas globales de alto contenido gerencial, que han tenido una profunda incidencia en la gestión del personal docente (Verger 2012).

Para comprender la naturaleza de estas reformas, su finalidad y resultados en la actualidad, es preciso realizar un riguroso estudio sobre el concepto de educación que han adoptado los gobiernos y diversos organismos internacionales como el Banco mundial y la OCDE, que cumplen, un papel fundamental en la formulación de políticas públicas en educación de los estados latinoamericanos.

Con base en lo anterior, se establece que la necesidad de hablar de calidad educativa va ligada de manera íntima a la formación de los docentes, por ello, resulta necesario abordar el concepto de educación desde los adoptados por el Banco Mundial y la OCDE. Algunos gobiernos en Latinoamérica definen la educación como un servicio y no como un derecho fundamental, lo cual ha generado reformas en razón a que la educación es

considerada como herramienta eficaz para el desarrollo tecnológico, económico y contra la pobreza.

De esta manera, el autor concluye que: la política pública de educación en Colombia está marcada por una fuerte corriente neogerencial que se ha inscrito en los ordenamientos jurídicos que la regulan. Desde el punto de vista institucional, la educación pública en Colombia es una de las más deficientes del mundo, de acuerdo a los resultados de las pruebas PISA 2006, 2009 y 2012, en donde Colombia ocupó uno de los puestos más bajos en la evaluación de competencias de lectura, matemáticas y ciencias. En el 2006, se practicaron las pruebas PISA en 57 países. Colombia obtuvo un resultado por debajo del promedio de la OCDE, en la evaluación de competencias en ciencia, matemáticas y lectura. En el caso de la evaluación de competencia matemática, Colombia obtuvo el promedio más bajo de Latinoamérica junto con Brasil.

En lo referente a la evaluación de competencias en ciencias, Colombia se encuentra también en los últimos lugares junto con Argentina y Brasil y en los resultados de la competencia lectora Colombia ocupa uno de los últimos lugares nuevamente (Colombia. Ministerio de Educación [MEN], 2016).

Los bajos índices de rendimiento, se repitieron en las pruebas de 2009 y 2012, sin variaciones significativas. No obstante, se está a la espera de los resultados de las pruebas practicadas en el 2015. Lo anterior, hace necesario el desarrollo integral de la política educativa y para esto, el gobierno debe contemplar, factores distintos a la eficiencia administrativa y estandarización del servicio.

Todo lo anterior evidencia de manera clara, que aún faltan grandes esfuerzos del gobierno por derrotar los problemas surgidos por el conflicto armado, desmovilizaciones, narcotráfico. Asimismo, una parte de la población no tiene acceso a servicios públicos básico, internet o son de difícil acceso lo cual se refleja en la baja calidad educativa (Rincón Villamil, 2010).

Como complemento a lo anterior, se retoma el artículo de Flórez (2008), titulado *La construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia: problemas y perspectivas de la descentralización de la educación*, cuyo objetivo fue llevar a cabo un análisis crítico de las políticas educativas internacionales adoptadas por el gobierno colombiano, por el cual el autor llegó a las siguientes conclusiones:

En Colombia, el proceso de descentralización permite el desarrollo de los sistemas educativos municipales, debido a que produce el traslado de competencias en materia de política social desde el nivel central del Estado hacia los niveles subnacionales de éste, la asignación de recursos para financiar la asunción de estas competencias y el ejercicio de la administración municipal de la educación. La viabilidad jurídica y técnica para poner en marcha los procesos conducentes a la organización de estos sistemas la otorga la Constitución Política de 1991 y las leyes 115 de 1994 o General de Educación, 60 de 1993 y 715 de 2001, que reglamentan la distribución de competencias y la asignación de recursos entre entidades territoriales (Lozano López, 2008).

La construcción de sistemas educativos en los municipios colombianos enfrenta los siguientes retos: ofrecer respuestas a las políticas educativas nacionales e internacionales,

a las necesidades de los estudiantes de básica y media, y construir proyectos educativos territoriales que aporten resultados en campos diferentes al educativo. Lo anterior muestra que las políticas de descentralización y las educativas producen impacto en los procesos administrativos y comunitarios y pedagógicos desarrollados por las instituciones educativas.

A su vez, autores como Benavides, Carrasquilla, Zapata y Velasco (2000), en su escrito el *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*, abordaron los impactos desde tres bases; primero, desde el manejo administrativo entendido en sentido amplio; segundo, en cuanto al aporte de las regalías en el crecimiento económico; y, tercero, en cuanto a la eficiencia con la cual son utilizados los recursos en la solución de los problemas sociales más relevantes (Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco, & Link, 2000).

En concordancia, Maldonado (2010), en su documento *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*, se centró en realizar un balance de algunos aspectos de la descentralización territorial en Colombia y formular recomendaciones de política, tomando como referencia las propuestas del nuevo Gobierno Nacional expresadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 y en la agenda legislativa (Maldonado Copello, 2011).

De igual manera, se trae a referencia el trabajo de Mónica Torres (2012) de la Facultad de economía de la Universidad Nacional de Colombia, titulado *Educación y pobreza, un análisis de eficiencia relativa departamental, quien elaboró un estudio de la educación y la escasez a la luz de los objetivos del milenio*. El estudio tuvo en cuenta que la formación

es un elemento muy significativo cuando se trata de contribuir a erradicar la escasez y partió de la necesidad de prestar atención si la educación media departamental ha incidido para minimizar la pobreza.

En consecuencia, mostró como resultado que Bogotá y Quindío son eficaces al momento de transformar la educación media en porcentajes de mínima incidencia, en condiciones de insolvencia inversas a los elevados porcentajes de necesidades básicas insatisfechas que se presentan en departamentos como la Guajira, Cauca, Sucre y Chocó, lo cual hace prever dificultades en el manejo de insumos relacionado con deficiencias de calidad de la educación y el empleo. En las conclusiones, la autora plantea que una solución es la masificación de la enseñanza media de alta calidad fusionada con fuentes de ocupación, acorde con los niveles de formación y las posibilidades de que a la población que se le ofrezca opciones en la educación que les permita llevar niveles de vida dignos (Bula Escobar, 2012).

Asimismo, aterrizado al contexto local, Herrera y Marrugo (2014), desarrollan su estudio titulado *Incidencia de las transferencias por recursos de regalías sobre la inversión pública social en el distrito Cartagena de Indias (2006-2012)*, en donde lograron estudiar el impacto de la explotación de hidrocarburos y minerales sobre el desarrollo local reciente en Cartagena de Indias; aquí examinan si los recursos por regalías han crecido más o presentan mayores niveles de PIB per cápita, en comparación con los departamentos que no se han beneficiado de estos recursos. Asimismo, exploran si hay diferencias en el comportamiento fiscal, entre las variables de inversión social y de regalías. Además, se estudia el cambio de marco legal al pasar de la Ley 141 de 1994 y la

Ley 1530 de 2012; y se analiza si la disponibilidad de regalías tiene efectos sobre el crecimiento, el comportamiento fiscal y el bienestar de sus habitantes. Por último, el trabajo presenta evidencia parcial, con estudios de casos acerca del impacto de las regalías mineras y sus efectos sobre otras variables claves tales como la educación, la salud y la infraestructura pública (Herrera Gómez & Marrugo Vitola, 2014).

En el departamento de Bolívar, Morales y Ramos (2014), presentaron el trabajo *Impacto del nuevo régimen general de regalías en las finanzas del departamento de Bolívar. Análisis financiero comparativo 2010-2013*, cuyos resultados mostraron que el departamento de Bolívar es una de las economías con mayor fuerza a nivel regional, sin embargo, en los últimos años ha tenido diferentes problemas administrativos especialmente por los períodos atípicos de las administraciones; de esta manera, los cambios a partir del SGP presentan una gran oportunidad financiera para el departamento de Bolívar; en tanto el fondo de Compensación Regional es la base de dichas oportunidades, que redundan en el mejoramiento competitivo de la región.

En este sentido, algunas de sus conclusiones más importantes fueron que la entrada en vigor del SGR marca diferencias en el tipo de proyectos financiados, ya que hubo una flexibilización de objetos de financiación; es así que, aunque los proyectos cuyo objeto era el fortalecimiento institucional ocupan un lugar importante en la inversión realizada en el año 2012, pierden su alta participación en el 2013 y da paso a mayores inversiones en transporte, agua y saneamiento básico y desarrollo comunitario; el primero de estos absorbe el 54% y 32% de la inversión del SGR para el 2012 y 2013, respectivamente.

En referencia a la participación de los diferentes fondos del SGR en las inversiones, la matriz de apropiaciones de los años 2012 y 2013 muestra que el Fondo de Compensación Regional presenta la mayor participación, el 49% del total, dirigiéndose, en su mayoría, a proyectos del sector transporte, seguido del de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, el Fondo de Desarrollo Regional participó con el 24% del total de las apropiaciones del 2013, al igual que el fondo de compensación; en su mayoría se dirigió a proyectos enfocados en el transporte, seguido de los dedicados a deporte y recreación. Por consiguiente, el análisis del comparativo de inversiones de regalías directas contra las inversiones realizadas desde el Sistema General de Regalías muestra aumento real, en valores monetarios del 2011, altamente significativo, en tanto pasó de \$43. 818, en el 2011, a \$66.675 millones de pesos corrientes del 2011, en apropiaciones en el 2012.

En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta el aumento real en ingresos recibidos e inversiones realizadas desde la entrada en vigor del SGR, la posibilidad de trabajar sobre sectores con altas deficiencias en el departamento de Bolívar y los requerimientos administrativos exigidos para la financiación de proyectos, se consideró que el cambio en el sistema ha sido cualitativa y cuantitativamente positivo; su impacto, en términos monetarios, se evidencia en la recepción de mayores ingresos por regalías y en el desarrollo de inversiones de mayor envergadura; por otro lado, en términos administrativos, se han podido atender sectores que demandaban inversión urgente para el desarrollo y mejoramiento competitivo del departamento (Lizarazzo & Montecino Díaz, 2018).

En otro artículo titulado *Gestión descentralizada del servicio educativo: Un examen al Distrito de Santa Marta-Colombia*, publicado por Díaz y Miranda (2009), los autores muestran la descentralización como una de las políticas más importante implementada en los últimos años en el país y cómo se ha estudiado el impacto de esta política a nivel nacional y territorial, así como su ausencia en los estudios en el distrito de Santa Marta.

Como aporte histórico puntualizan que, a mediados de los ochenta del siglo XX, se efectúan una serie de reformas encaminadas a descentralizar la labor del Estado, especialmente a lo que se refiere a los principales servicios sociales. En 1986, se entregan a los municipios, mediante la ley 12, la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa otorgándoles para ello recursos financieros a través de la participación del Impuesto al Valor Agregado – IVA – ; luego, en los años noventa, del siglo pasado, se ratifica la voluntad de descentralizar, con la reforma constitucional de 1991, al incrementar gradualmente el porcentaje de las transferencias a los municipios y departamentos para el financiamiento de los servicios sociales de educación y salud, especialmente.

Adicionalmente, indican el establecimiento de la descentralización de la gestión educativa a los departamentos; luego, la ley 60 de 1993 reglamentó las competencias y los recursos de las entidades territoriales; bajo este marco legal, los municipios conservan su competencia de construir y mantener la infraestructura educativa que financian con las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación, las cuales no estuvieron condicionadas a unos requerimientos previos; las competencias, entonces, en el sector educación eran compartidas entre el departamento y municipio, así los

municipios eran responsables de la construcción y mantenimiento y dotación de la infraestructura física, para lo cual los niveles departamentales y nacionales podían apoyar con financiación, pero no podían sustituir al municipio.

En esta línea, los recursos que recibían los municipios, como participación en los ingresos corrientes de la nación, se debían dirigir a gastos diferentes del pago de docentes; sin embargo, se permitió excepcionalmente hasta 1997 y se volvió a dar autorización constitucional hasta el año 2000; esta situación de duplicación de competencias complicó la implementación de la descentralización, dada la dispersión de funciones entre los distintos niveles político-administrativos y, por lo tanto, la ausencia del responsable de los diferentes aspectos de la gestión educativa en un nivel geográfico.

Más tarde en el 2001, la Ley 715 unifica el situado fiscal y las participaciones municipales en una sola bolsa denominada SGP y, además, se ratifica que los recursos que reciben los municipios deben usarse exclusivamente en gastos asociados a la calidad de la educación, y los departamentos administran y financian el pago de los docentes y administrativos; por otra parte, al igual que la Ley 60 de 1993, la Ley 715 establece que las competencias en educación son compartidas entre el departamento y el municipio, pero ahora con una mayor claridad en las funciones de cada uno.

De otro lado, con la Constitución Política de 1991, los distritos, fueron catalogados como departamentos y municipios en un mismo período, por lo que recibían ingresos provenientes del órgano nacional por parte del situado fiscal y de las participaciones municipales; ante esto, gozaron de los beneficios del manejo de los recursos en un sólo ente, lo que facilitó la administración del servicio educativo y su rendición de cuentas.

Inclusive, las transferencias de Estado a los municipios y departamentos SGP se logran constituir en la forma de financiación que permite que, tanto educación y salud, salgan de las condiciones de deterioro en que se encuentran algunos, especialmente los más alejados de las zonas urbanas, aumentando no solo su cobertura sino los índices de calidad que se reflejen en cambios en la estructura social de la población beneficiada (Díaz Rocca & Miranda, 2009).

Continuado con el tema de la descentralización, se consideraron relevantes los aportes del artículo *El reto de la descentralización educativa reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico*, realizado por Parra (2017), quien considera que las teorías referentes a la descentralización política y administrativa son una forma de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos territoriales. Con base en lo anterior, el análisis hecho por el autor inicia con una mirada crítica de este marco referencial de la descentralización y el bajo desempeño escolar; es así que, en el caso del Atlántico se presenta un caso considerado atípico en lo que corresponde a la educación primaria, lo cual permitió analizar el proceso de descentralización en la educación básica y media en el país.

Entre los hallazgos más importantes para el autor se encuentran la capacidad limitada de autoridades locales para diseñar y administrar políticas educativas, la falta de claridad entre actores de distintos niveles del sistema nacional de educación sobre el uso de las pruebas de Estado y la dificultad que enfrentan rectores de instituciones educativas públicas para que se transfieran oportunamente recursos para la calidad educativa, son indicativas de complejidades de la política educativa omitidas en los diagnósticos del

sector publicados en la literatura dominante. En la misma línea, sobre la descentralización en Colombia, vista desde la óptica de la reforma educativa, los elementos conceptuales, ontológicos y analíticos expuestos permiten dar un paso crítico en al menos dos direcciones necesarias, una mirada al proceso descentralizador desde las complejidades del territorio y una alternativa metodológica en medio de una literatura que parece haber agotado su capacidad de decir algo más sobre el porqué y cuánto se han cumplido las promesas de la Constitución Política de 1991.

Específicamente, acerca del departamento del Atlántico, el autor comenta sobre la experiencia de este, la cual genera evidencia de cómo los mecanismos, comúnmente defendidos por expertos y especialistas influenciados por los marcos de referencia de la elección pública, distan de operar de la manera esperada, aspecto que puede generar una discusión crítica profunda. De momento, plantea la posibilidad de pensar en algunas hipótesis inspiradas en estudios sociológicos comparados, como el de quienes sugieren la remanencia de una lejanía histórica entre las dinámicas políticas, sociales y culturales del centro, desde donde se despliega la descentralización y la Costa Caribe; esto, tomando como referencia puntos de vista más profundos, alejándose de una reflexión tradicional cuantitativa e involucrando análisis de la realidad. De acuerdo con lo expresado en el artículo, aún falta un tramo para construir de manera firme un proyecto de interacción entre las dinámicas y políticas propias de la centralización y la Costa Caribe, lo cual se reflejaría de manera positiva en diferentes tópicos, incluido uno de los más importantes, la educación (Parra, 2017).

Por su parte, en el artículo *Historia reciente de la educación básica y media en el caribe colombiano: el caso del Departamento del Atlántico*, escrito por Correa y Parra (2017), los autores elaboraron un estudio historiográfico al debate sobre los atrasos en la educación en el Caribe colombiano, especialmente en el Departamento del Atlántico, indagando las ordenanzas departamentales en el período 1980-2014, por lo cual plantearon como objetivo del trabajo ofrecer elementos críticos para la reconstrucción de la historia reciente en la educación del departamento del Atlántico.

Las principales conclusiones de este estudio estuvieron relacionadas con los aspectos que constituyeron causas raíces del rezago en diferentes indicadores educativos de la región y los problemas sociales y económicos que se derivan de ello; ante ello, en un primer momento, el autor identifica que en el plano regional y local desde de la Asamblea Departamental del Atlántico entre 1980 y finales de la década de 1990, las prioridades de inversión y la producción normativa, pasaron de una visión de acceso y creación de capacidades institucionales en lo referente a la regulación del sistema, hacia discusiones más centradas en lo referente a calidad educativa, incluyendo elementos como la alimentación escolar y la llegada del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a las instituciones públicas del departamento.

Teniendo en cuenta esta visión se puede decir que la visión descentralizadora que hace tener en cada una de las políticas no es tan notoria dentro de lo que respecta a las políticas educativas; puesto que con base a esta existen conceptualizaciones difusas y además de ello se presentan diferentes niveles de desarrollo en las diferentes regiones del país.

Asimismo, el autor ayuda a argumentar la tesis de que dentro de lo que se piensa es la descentralización educativa se puede afirmar que esta práctica no ha tenido los resultados esperados, puesto que la región Caribe es una muestra de ello a través de los diferentes limitaciones que presenta el sector educativo en ella, de igual forma el departamento del Atlántico es una fotografía de lo que sucede en otras regiones a nivel nacional, puesto que en él se notan esfuerzos más enfocados a la cobertura y accesibilidad de la educación, sin embargo, falta una un trecho muy grande para poder llegar a dar buenos resultados en cuanto a calidad educativa se refiere.

Del mismo modo, se encontró que la mayoría de las ordenanzas relacionadas se ubican alrededor de los años de la expedición de la Ley 115 de 1994 y 715 de 2001, lo que podría significar que los legisladores están enlazados con los entes a nivel nacional para ubicar y captar recursos provenientes de las transferencias más allá de pertenecer un ente local o departamental.

En tal medida se puede decir que los diferentes aumentos que han presentado los rubros para la educación y salud a niveles locales de los entes territoriales, no quiere decir una mayor acción institucional y administrativa por parte de los gobiernos locales, sino un aumento generalizado por concepto del tipo de recursos que son provenientes del SGP, es decir, la autonomía *per se* no tiene un papel importante para el aumento o disminución de los rubros por concepto de educación, ya que estos en su mayoría dependen de la dirección nacional.

En este sentido, los autores llegaron a la conclusión que desde las diferentes instituciones se tienen diferentes incentivos por los cuales se busca generar estos procesos

de descentralización a nivel institucional y de leyes, sin embargo, actualmente estos desarrollos se llevan a cabo en un círculo de acciones limitadas para desarrollar principios de autonomía y gobierno, basados en necesidades locales concretas.

Con todo ello el autor identifica que el proceso de descentralización en términos de desarrollo conceptual, leyes y procesos, está muy avanzado y contribuye a la autonomía de los diferentes entes territoriales, sin embargo, aterrizándolo al sector educativo aún se ven muchas limitantes. Por ello, también indican que el proceso de autonomía puede que impulse a que los diferentes entes territoriales mejoren sus procesos de calidad y cobertura educativa, pero es un proceso lento y se tiene que seguir trabajando en ello (Correa, 2019).

De otro lado, en el artículo de reflexión *Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe* de la autoría de Hermes de Jesús Henríquez Algarín (2013), el autor ofrece en su artículo al lector la posibilidad de reflexionar sobre las políticas públicas en educación como impulso al desarrollo y bienestar de la sociedad. En este sentido, hace clara referencia a la eficacia, eficiencia y equidad con el fin de avanzar hacia una educación de calidad, de igual manera propone algunas recomendaciones para orientar las políticas públicas desde la mirada de la educación.

Sus consideraciones finales al respecto fueron que en un primer momento las políticas públicas han crecido tanto desde su enfoque formal, así como en la visión que se tiene de ella para la planeación, organización e implementación del accionar del Estado desde un nivel nacional hasta uno local. Esto es notorio al ver el cometido de las políticas los tiempos antes de la independencia, en los primeros pasos hacia la consolidación del Estado Nación y los logros por medio de los diferentes planes de desarrollo instaurados (1962),

la planeación municipal (1978), fundamentos de planeación y la visión de derechos presente en la Constitución de 1991.

Hablar de políticas públicas específicas para el sector de la educación es un tema que necesita de estudio, ya que puede constituir una forma estratégica que permita tanto a nivel nacional como las diferentes regiones y localidades, tener en consideración y para el uso diferentes medios para la implementación de las ciencias y a su vez de vuelo para realizar un análisis profundo de este tipo de políticas enfocadas en la educación como la raíz para poder dar seguimiento y propuestas de solución a las problemáticas sociales. Asimismo, se podría a través de esta visión más clara dar un paso adelante para incluir estrategias que permitan consolidar el desarrollo desde un nivel local hasta un nivel nacional, en este caso una de ellas sería el enfoque de implementación de las políticas públicas desde los diferentes entes gubernamentales, teniendo en cuenta los enfoques de eficiencia, eficacia y efectividad, para dar para ofrecer una visión integral de las políticas públicas más enfocadas al sector educativo.

Así, según lo que plantea el autor las políticas públicas enfocadas en el sector educativo deben ser vistas como procesos de intervención del Estado y las diferentes entidades encargadas de este sector, las cuales son las autoridades encargadas de la toma de decisiones. De igual forma, estas decisiones son tomadas a través de información de diagnóstico y técnica procedente de los diferentes análisis sobre el sector educativo en todas las poblaciones de la cual es objeto es decir la primera infancia, la niñez, adolescencia y la adultez. Por ello, la implementación de políticas públicas corresponde a un proceso formal en los que los diferentes actores contribuyen a identificar el entorno en

el cual se deben desarrollar y desenvolver, teniendo en cuenta los diferentes necesidades y problemáticas habidas en el contexto, con el fin de generar valor público y bienestar social.

Para poder llevar a cabo un proceso adecuado para la planeación y formación de la política pública para el sector educativo es importante tener en cuenta las siguientes características:

- En primer lugar, transversalizar la formulación de la política por medio de la utilización del enfoque de política pública restando especial atención a las visiones de eficiencia y eficacia como categoría de análisis del accionar del Estado y las diferentes causas y consecuencias que este proceso traería consigo.
- Y, en segundo lugar, dar cuenta de las diferentes formas de acción y metodologías a utilizar desde un nivel conceptual para poder identificar que tanto afecta y aporta a las diferentes entidades enfocadas en el desarrollo de la política pública educativa.

De acuerdo a lo anterior se permitiría identificar a la educación como un proceso fundamental para el desarrollo lo que a su vez facilita darle la importancia y el impacto que se merece desde la visión de las políticas públicas, reconociendo el papel fundamental que tiene para la movilidad social, la disminución de la pobreza y el aumento del bienestar. De igual forma, el autor reconoce e identifica la necesidad de generar más procesos de investigación desde las diferentes áreas que generen más información al respecto y mejores análisis profundos que reconozcan el papel de las políticas públicas en el sector

educativo. Lo anterior permitiría tener una cantidad importante de insumos de información técnico científicos y un mejor personal profesional en este tema lo cual facilitaría entregar información que contribuya para los procesos de desarrollo a nivel nacional, específicamente en la planeación y formulación de políticas públicas para resolución de las necesidades sociales políticas y culturales. En esto último se intenta obedecer al enfoque de las políticas públicas desde la visión de las diferentes organizaciones buscando generar procesos que modifiquen de manera estructural y profunda la forma en la cual se procede con las políticas públicas para dar alternativas de solución a largo plazo que contribuyan de manera real hacia la solución de los problemas educativos desde un enfoque de políticas de Estado (Hernández Algarín, 2013).

En línea con lo anterior, el autor Vivas (2009), en el artículo *Educación, desigualdad y democracia Revista Sociedad y Economía*, muestra que, además de las restricciones en recursos económicos las condiciones socioeconómicas, el entorno familiar la calidad del medioambiente en que se desenvuelven las personas tienen inherencia directa en la calidad educativa. De acuerdo con esto, el artículo se separa un poco de la descentralización educativa y le asigna valor a la capacidad de apropiación de los recursos; adicionalmente propone la relación directa entre desigualdad de los ingresos y su incidencia en las tasas de matrículas en la educación básica.

Las conclusiones son más relevantes de Vivas (2009) fueron: la hipótesis central de este artículo toma distancia respecto a los enfoques predominantes en el medio académico colombiano que hacen particular hincapié en los problemas de eficiencia en la producción o en las fallas del diseño financiero del modelo de descentralización educativa adoptado

a partir del año 1991 como la principal explicación de los pobres resultados alcanzados hasta el momento.

El modelo analítico planteado y el argumento teórico de fondo desarrollado en el apartado afirma que los efectos de las reformas en el sector educativo dependen de las interacciones de los insumos que entran en la función de producción de los servicios educativos (incluyendo las condiciones del entorno local y el background familiar) y que bajo un régimen descentralizado, cuando todavía prevalecen profundas desigualdades en la distribución de la riqueza los logros esperados para los grupos pobres de la población tienden a ser menores que los esperados para los grupos y localidades ricas, reproduciendo así un modelo de iniquidades distributivas que perdura a lo largo del tiempo (Vivas Pacheco, 2009).

1.6.2 Marco teórico

1.6.2.1 Teoría de los derechos fundamentales.

Desde los estudios jurídicos es preciso iniciar por las bases, y los *derechos fundamentales* en vista que representan uno de estos lineamientos relevantes para el objeto de estudio. De ahí que es importante apoyarse en la *Teoría de los derechos fundamentales* abordada por Alexy (1993) en su libro que lleva el mismo nombre. En esta obra se presenta el estudio científico de los conceptos jurídicos, su estructura y sus relaciones con otros conceptos; precisando la concepción, la naturaleza, el contenido y la estructura de los derechos fundamentales (Alexy, 1993). Con lo que pretende ofrecer respuestas vinculadas con los derechos fundamentales, desde la tradición analítica de la jurisprudencia de conceptos.

De acuerdo con Alexy (1993), toda aseveración acerca de la existencia de un *derecho fundamental* presupone la vigencia de una norma de esta naturaleza; así entonces, identifican los procesos que definen los derechos fundamentales y expresan como estos son reconocidos en la misma línea que las disposiciones de la ley fundamental, es decir, por una *Constitución*; y de la existencia de diferentes normas de derecho fundamental que no van en la misma dirección del texto constitucional, ya que en vez de eso, están adscritas a las normas expresas; de esta manera, estas normas adscritas se reconocen como las que su adscripción a una norma de derecho fundamental reconoce la posibilidad de ofrecer una conceptualización iusfundamental correcta (Alexy, 1993), pero aun así siempre existe la incertidumbre de cuáles pueden ser las normas adscritas al derecho fundamental.

Asimismo, en su obra se indica que las normas de derecho fundamental pueden ser, según su estructura, principio o regla; por un lado, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes, por lo que se consideran que son mandatos de optimización; mientras que las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no, es decir, si una regla es válida, entonces hay que hacer exactamente lo que ella exige, por tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo posible, tanto en lo fáctico como en lo jurídico.

En concordancia con esto, Alexy (1993) explica lo que llama la *ley de colisión*, que es ese momento en que un principio precede a otro, lo que se da cuando hay un conflicto entre principios y se resuelve ponderando al principio al que se le debe dar un mayor peso específico (Alexy, 1993). Para la Teoría de los derechos fundamentales, esta ley es muy relevante, puesto que da cuenta que los principios, son mandatos de optimización sobre

los que no existen interacciones en su totalidad de precedencia y, conjuntamente, dan cuenta de actuales escenarios no cuantificables; es decir, una norma puede ser tratada como principio o regla, esto va a depender mucho de como pueda ser interpretada esa norma y si esta es violada, qué fundamento la precede.

Es así como la *ley fundamental* contiene un sistema combinado de principios y reglas de derecho fundamental y algunos pueden aplicar como los primeros y también como las segundas, lo que dificulta su interpretación a la hora de aplicarlos. En esta línea, para que la ponderación de diferentes principios vaya en una línea racional, Alexy indica a su vez una ley de ponderación, donde la medida de satisfacción o de afectación de uno de los principios, deberá depender del grado de importancia de la satisfacción del otro. En esta línea, para el autor, la ponderación no se trata de una cuestión de todo o nada, sino de una tarea de optimización, y la ley que de ella respecta, no realiza ninguna forma de desarrollo con cuya ayuda pudieran resolverse los casos.

El área robusta, y que corresponde al análisis de Alexy (1993), se da en la descripción de los tipos de derechos y la forma de tratamiento de estos; para este autor existen tres tipos de posiciones jurídicas, en primer lugar, los derechos a algo, seguido de las libertades y las competencias. Los derechos, los subdivide en derechos de defensa y derechos a acciones positivas; los primeros están constituidos por la no limitación por parte del Estado a que el sujeto realice determinadas acciones, derecho a que el Estado no afecte determinadas situaciones del titular del derecho y derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho; por su parte, los derechos de

acciones positivas están compuestos por aquéllos y su objeto es un accionar de tipo fáctica y el de aquellos cuyo objeto es una acción de tipo normativa (Alexy, 1993).

Por su parte, las libertades existen sólo si quien ejerce la libertad es una alternativa de acción, ante las diversas posibilidades de realizar alguna intervención, la cual el autor denomina acción negativa, lo que podría ser una omisión del Estado. Ahora bien, la libertad jurídica se divide en *protegida* y en *no protegida*, esta última consiste simplemente en la permisión de hacer algo y en la permisión de omitirlo, y no incluye ningún aseguramiento a través de normas y derechos que protejan la libertad. En contraste, la libertad *protegida* es aquélla que está vinculada a un haz de derechos a algo y también de normas objetivas que aseguran al titular del derecho fundamental la posibilidad de realizar acciones permitidas, en este sentido las libertades iusfundamentales son libertades protegidas.

Con respecto a lo que se refiere a competencias, éstas pueden ser designadas también como *autorización*, *facultad* o *capacidad jurídica*, entre otros términos; estas están relacionadas, por lo regular, con competencias del ciudadano que gozan de protección iusfundamental (celebrar matrimonio, fundar asociaciones o heredar), mediante el otorgamiento de competencias jurídicas al individuo donde se amplía su libertad jurídica (Alexy, 1993).

Además de ello, el autor analiza conjuntamente las restricciones de los derechos fundamentales, las cuales pueden ser directamente o indirectamente constitucionales. Las restricciones de rango constitucional son directamente constitucionales, estas se subdividen en restricciones y cláusulas restrictivas; por su parte, las restricciones

indirectamente constitucionales, o reservas, son aquéllas cuya imposición está autorizada por la Ley Fundamental; y finalmente, lo contrario a la restricción es el supuesto de hecho de una norma fundamental.

Ahora bien, siendo conscientes de la responsabilidad conferida al Estado para garantizar los derechos fundamentales, todo el entramado político, económico y social debe estar dispuesto a la prestación de los servicios que garanticen los derechos. Ante esto, Alexy (1993) plantea que “los derechos fundamentales de la Ley Fundamental son posiciones que, desde el punto de vista del derecho constitucional, son tan importantes que su otorgamiento o denegación no pueden quedar librados a la simple mayoría parlamentaria” (Alexy, 1993, pág. 432); de tal manera que hay unos derechos que son fundamentales y están integrados al grupo de los derechos prestacionales, tal como el correspondiente a la educación, el cual se ahonda en este estudio.

En esta línea, de aquellos derechos que integran los prestacionales se tienen: los de protección, procedimentales y derechos a prestaciones, en sentido estricto. En primer lugar, los derechos de protección son los derechos del titular del derecho fundamental frente al Estado para que éste lo proteja de intervenciones de terceros, es decir, desde la protección frente a acciones de homicidio, hasta la protección del uso pacífico de la energía atómica. Seguido, los derechos procedimentales, bajo la forma del derecho a una protección jurídica efectiva, están dirigidos a los tribunales de justicia; los derechos procedimentales que tienen por objeto el dictado de normas de procedimiento están dirigidos al legislador; y, por último, los derechos a prestaciones, en sentido estricto, son los correspondientes del individuo frente al Estado, a algo que, si el individuo gozara de

medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente, podría también obtenerlo de los particulares. Estos son por ejemplo derechos a la previsión, al trabajo, a la vivienda y a la educación (Alexy, 1993).

Conforme a esto, *el derecho a la educación entonces es un derecho fundamental*, por su condición posee principios y normas relacionadas a él, lo que exigen su cumplimiento por parte del Estado. Este derecho entraría como derecho fundamental dentro del grupo de derechos prestacionales por la incapacidad de una importante parte del grupo poblacional de poderlo tenerlo. De ahí que, el Estado debe llevar a cabo herramientas que faciliten el cumplimiento de estos derechos y su desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones y necesidades de cada grupo social, no obstante estas disposiciones se hacen de acuerdo al modelo de Estado que se encuentre en el territorio, ante lo que es importante reconocer los diferentes modelos y posibilidades de llevar a los diferentes grupos el cumplimiento de sus derechos.

1.6.2.2 Teoría de la Descentralización Económica.

La descentralización económica o federalización fiscal es una práctica que se viene ejecutando desde la segunda mitad del siglo XX, cuyo fin es la adecuación de los presupuestos y el uso de los recursos desde el mismo lugar en el que se deben proyectar, de manera tal que se atiendan las necesidades específicas de la región. Pese a esto, la discusión no es nueva. Desde la época de la independencia en Estados Unidos se ha venido hablando de la necesidad de federalizar no solo el sector económico sino además los otros sectores sociales (Sovilla, Saragos López, & Morales Sánchez, 2018), lo que en ese país se convirtió en la actual gestión administrativa general que poseen, en la que cada Estado

recibe unos recursos fiscales por parte de la Nación y tiene autonomía para gestionarla de la manera que mejor le convenga, además de la declaración constitucional estatal que allí se puede observar.

Acerca del análisis de la descentralización, en Norteamérica se han realizado estudios concretos sobre la temática (Hamilton, J. Madison, & Jay, 1961; Tiebout, 1956; Oates, 1977; Musgrave & Musgrave, 1992). Lo que tienen en común estos estudios es que da a conocer una perspectiva de la descentralización fiscal que tiene en cuenta como las normativas deben asumir la función pública tanto en la estabilización como en la distribución y en la asignación de recursos. Es así que sugieren que tanto la estabilización como la distribución deben asumirse por parte del gobierno central, mientras que la asignación final es una función que debe asumirse desde cada Estado o región (Sovilla, Saragos López, & Morales Sánchez, 2018).

Con esta asignación administrativa, se logra una gestión eficiente de los recursos a nivel local, mientras que se deja la asignación en defensa del territorio, comercio exterior, mantenimiento del orden público y vías de comunicación a los servicios y estamentos nacionales, al ser manejados más eficientemente por parte de las entidades centrales, quienes además se liberan de carga administrativa sobre los recursos que se asignan a los Estados. Esto además reduce costos transaccionales al gobierno central, al mismo tiempo que fomenta la transparencia en el manejo de la rendición de cuentas y la adecuada responsabilidad fiscal por parte de los empleados locales y regionales, quienes deben informar del manejo que dan a los ciudadanos locales por medio de la utilización de

políticas de gobierno abierto que aseguran el acceso a la información tanto por parte de ellos como por parte de los ministerios y entidades que controlan el gasto a nivel nacional.

Es de anotar que los que defienden la descentralización parten del principio que establece que la administración y organización de un país se hace con base a un dualismo que enfrenta en contraposición a la federación y a la nación. La federación se constituye de estados, departamentos, regiones o localidades y la Nación es la unidad política internacional establecida en términos de países. En esta contraposición la localización local está directamente subordinada a la de la federación, puesto que hace parte de una subdivisión de ella y está dimensionada como una entidad fiscal y política asociada a las leyes nacionales que explican su conformación y funcionamiento (Rocabado, 2017).

De esta forma, se centra el análisis en dos niveles: el macro que incluye la Nación y el micro que corresponde al de la federación, mientras que hay autores que hablan de la necesidad de incluir el sector local (Chapman, Niedzwiecki, MarksG., & Hooghe, 2012) dado que plantean que su funcionamiento es el de una unidad micro, con lo que la discusión acerca de la descentralización sería un asunto de estudio político entre un nivel intermedio y uno superior.

Otra consecuencia de la descentralización que presenta interés tiene que ver con la competencia entre las organizaciones y empresas que prestan los servicios públicos y los privados de primera necesidad, como por ejemplo el internet, puesto que se estimula la creación de políticas en la atención y en la prestación de servicios que son resultantes de un análisis fiscal de su funcionamiento, en el que se identifica los factores que afectan positivamente el desempeño de cada una y los aspectos que perjudican la prestación de

los servicios, de ahí que como consecuencia los usuarios y suscriptores eligen basándose en la experiencia de las demás personas y en la experiencia propia (Oates, 2008).

En síntesis, estos servicios, que en el caso de los privados de primera necesidad se constituyen como empresas mixtas en muchos casos, terminan teniendo que rendir cuentas por medio de mecanismos eficientes que permiten tanto al gobierno central como a los particulares la verificación de los gastos efectuados y su justificación, mejorando los servicios y optimizando su prestación.

En cualquier caso, una de las necesidades que subyacen a esto es que debe establecerse un programa y un sistema de transferencias efectivo que además responda por el monitoreo del destino que se da a los impuestos que todos pagan, que son recaudados por el gobierno central, para luego ser asignados a las regiones y que deben coincidir con los gastos locales. En la evidencia de la descentralización se ha encontrado que, por lo menos en cuando a recursos se refiere, la asignación federalizada ha logrado reducir costos que serían más altos si se hiciera la administración y gestión de los proyectos de inversión que se utilizan en las regiones, puesto que la administración centralizada implica establecer gastos que se pueden evitar en la asignación gracias a la gestión regional o local (Ponce Rodríguez & Medina Guirado, 2018).

De acuerdo con esto, se constituyen negociaciones políticas que reemplazan la responsabilidad fiscal nacional, en las que se hace necesario tener en cuenta la relación entre costos y beneficios, así como la autonomía de los gobiernos locales; liberando con ello al gobierno central de la gestión en aspectos como el análisis de los proyectos y gastos

(Castells, 1999), además de las cuestiones relacionadas con los proveedores en el caso de las construcciones públicas como en otros casos.

Para el caso específico de Latinoamérica, tan solo durante la década de 1990 inicio con procesos de descentralización, llegando a presentarse casos de algunos países en los que la implementación se inicia ligeramente en la década de 2010. La complicación en esta región surge de un mal manejo en los recursos que se ha venido dando durante décadas, así como en la dificultad para asignar eficientemente las competencias por niveles de gestión.

Así mismo, se han encontrado serios problemas de gestión que dan cuenta de pérdidas en el capital debidos a la corrupción en la región y que, al mismo tiempo, han detenido el desarrollo de naciones con un gran potencial económico y en otros sectores (Sovilla, Saragos López, & Morales Sánchez, 2018).

Lo anterior se ha sustentado en la relación profunda que se presupone sobre la economía, la administración, la política y los factores sociales que determinan la ética profesional de los funcionarios (Castells, 1999). Es por ello, que se debe considerar además algunos factores que se pueden definir como cualitativos o cuantitativos. En el primer grupo se incluyen los cambios en las responsabilidades, las funciones asociadas a los procesos y los procesos mismos de descentralización fiscal; mientras que acerca de lo cuantitativo, allí se considera el reparto fiscal, las condiciones de calidad de vida y necesidades económicas de las poblaciones, que se constituyen desde las estadísticas disponible a través de los estudios de calidad de vida que llevan a cabo tanto las

instituciones como los gobiernos centrales por medio de ministerios y organizaciones nacionales asociadas a ellos.

Conforme a ello, se plantea que el enfoque que se requiere dar a los estudios de descentralización debe centrarse en las instancias mismas, que constituyen los escenarios de negociación utilizados para el establecimiento de las reformas necesarias, más no en los resultados de ellos. El mayor problema en la región tiene que ver con las constantes crisis económicas y políticas que ocurren en Latinoamérica, la inestabilidad política de los sistemas de partidos, los constantes cambios de régimen político, la carencia de homogeneidad conceptual y causal que complican el análisis de casos y de situaciones necesario para la optimización de los sistemas de asignación de recursos (Rocabado, 2017).

Se debe resaltar que, bajo estas condiciones, lo que hace falta es que se tenga claridad acerca de la relación entre la recaudación local, la gestión nacional y el gasto en ambos niveles, de manera tal que se evite una crisis debida a inestabilidad macroeconómica. Esto se logra al maximizar la función presupuestal de las naciones y vigilar adecuadamente el gasto local por medio de estrategias de transparencia en la utilización de los recursos, dándole poder fiscal suficiente a las federaciones de manera tal que la descentralización sea un vehículo a través del cual las regiones accedan y reconozcan los recursos fiscales como un bien común al que acceden y el que explotan de manera pública.

Esto afecta la forma en que se viven las condiciones de equidad, al equipararse los gastos con las necesidades locales y regionales, atendiendo las indicaciones del gobierno central y las normas, decretos, leyes y demás disposiciones que al respecto se hayan

estipulado. Es por ello, que deben definirse adecuadamente las instituciones locales que asumen la gestión y administración, así como un mecanismo de rendición de cuentas eficiente, transparentes y que den acceso a la auditoría social y estatal. Estos aspectos se constituyen entonces como un reto y una claridad que podría hacerse a la descentralización fiscal y económica para que logre cumplir con las funciones que se desean implementar a través de las acciones que llevan a ella.

La coordinación y adecuación de los impuestos debe dar cuenta entonces de las necesidades y capacidades de adquisición presentes en cada región, por lo que debería adecuarse un sistema regional o local que asuma la evaluación de ambos factores. De esta manera, la población y los ciudadanos darían cuenta de una fracción de sus ingresos subsecuente con las necesidades generales y con los ingresos propios. La vigilancia del uso que se da a sus impuestos es un factor clave, puesto que acrecienta la confianza en la gestión y administración pública tanto a nivel nacional como a nivel local.

Lo anterior se logra por medio de una negociación clara con las entidades públicas, en la que median las entidades privadas al ser parte de los empleadores que asignan y otorgan salarios de los empleados. Al respecto, se deben considerar unas condiciones en tres niveles de gobierno:

- El poder legislativo nacional, el cual incluye distintos representantes con distintos intereses partidarios y territoriales.
- El poder ejecutivo nacional, dirigido por el presidente.
- Los gobiernos subnacionales, regionales y locales, que individualmente están representados por la máxima autoridad del poder ejecutivo de cada Gobierno.

Después de las últimas reformas de 2007-2008, se debe incluir a otros niveles de gobierno como actores de la negociación intergubernamental, aunque en los hechos su rol ha sido hasta ahora marginal (Rocabado, 2017, pág. 77). Una teoría de vetos tiene en cuenta la relación entre los dos niveles de ordenanza anteriormente descritos, con lo que se simplifica la adecuación de las políticas nacionales y regionales. Lo citado, se compone tanto de ciudadanos como de representantes políticos y de instancias estatales o gubernamentales, así como de organizaciones de conformación mixta.

1.6.2.3 Las transferencias en la Constitución de 1991.

En gran parte del siglo XX en Colombia se identificó la institucionalización de un sistema de recaudo fiscal centralizado, caracterizado porque el órgano central era el encargado principal de recolectar los impuestos e implementar los planes, programas y proyectos, para llevar los diferentes bienes y servicios públicos al resto del país. A pesar de que este sistema empezó con la consolidación del Estado-nación, consagrado en la Constitución Política de 1886, su desarrollo se dio después de la Segunda Guerra Mundial (Ocampo, 1984, pág. 25).

En contraste, de manera sutil y en abierta contradicción a las orientaciones *Neoliberal*, *Aperturista* y *de Globalización* enquistadas en la parte orgánica, la Constitución Política del 91, consagró como uno de los pilares del naciente *Estado Social y Democrático de Derecho*, el fortalecimiento en todos los órdenes de las *Entidades Territoriales*, convirtiéndolas en el motor o piedra angular del proceso de descentralización en el cual estaba empeñado el Estado Colombiano (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991); pero resulta que paulatinamente dicho proceso descentralizador sería fuertemente

atacado por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República a través de reformas constitucionales, insinuadas o exigidas por la Banca Transnacional.

Es de anotar que el contexto de la organización constitucional y legal actual, los entes territoriales tienen el papel indiscutible de formulador y ejecutor de las políticas sociales; competencias estas que indudablemente requieren de la existencia de recursos permanentes que permitan garantizar la ejecución de las políticas y la prestación de los servicios que en virtud de la descentralización le son ahora inherentes, por ello, el Constituyente de 1991 estableció el sistema de las transferencias de la Nación hacia los entes territoriales.

La norma superior en aras de fortalecer la descentralización territorial (entes territoriales), y en consonancia con la esencia de la concepción que inspira nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, estableció un sistema de cesión y distribución de recursos, reparto de competencias y responsabilidades de la Nación con los entes territoriales llamados departamentos, distritos y municipios que participarán en los ingresos corrientes de la Nación.

Bajo ese entendido, la transferencia de competencias de la Administración Nacional a las Entidades Territoriales lleva paralelamente el traslado de recursos, dotando a los entes territoriales de capacidad financiera, administrativa y técnica suficiente para asumirlas adecuada y eficientemente.

Señala Moncayo (s/f) que con el firme propósito de materializar el principio que reza: *No hay descentralización ni traslado de competencias y responsabilidad sin recursos*, el Constituyente de 1991 adoptó en los Artículos 356 y 357 de la Carta Política, el sistema

o institución del *situado fiscal* referido a los recursos nacionales que han de ser situados en los niveles locales y regionales y las áreas específicas de destinación (*educación y salud*) (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.). Tales disposiciones exigen que su destinación y gastos estén directamente asociados con la acción administrativa de las entidades territoriales en los campos de salud, educación y las áreas de inversión social que se consideren prioritarias.

Tan importante es la noción de Estado Social de Derecho que la Corte Constitucional, en cabeza del Dr. Ciro Angarita Varón, al respecto dijo: "...lo primero que debe ser advertido es que el término social, ahora agregado a la clásica fórmula de Estado de Derecho no debe ser entendida como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado" (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

1.6.2.4 El situado fiscal.

El *situado fiscal* se define como: una cesión ordenada directamente por la Constitución Política, de un porcentaje determinado de los ingresos corrientes de la Nación, a los departamentos y distritos, con el fin de que esos recursos se destinen específicamente a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que señale la Ley, con especial atención a los niños (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.).

Por su parte, el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo 01 de 1993 era del siguiente tenor: salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las Entidades

Territoriales. Determinará, así mismo el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños (Colombia. Corte Constitucional, 1995).

El Constituyente de 1991 copió de la Carta de 1886 (Art. 182), el sistema del situado fiscal, que fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de (1968), obedeciendo a: “la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales” (intendencias y comisarías) y al distrito especial de Bogotá para descentralizar los servicios de salud y educación.

El sistema del *situado fiscal*, reglamentado mediante Ley 46 de 1971, consagraba que: el monto de las transferencias correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación (Colombia. Congreso de la República, 1971). Según esto, de la cantidad total de recursos a transferir el 70% se repartía dependiendo de la proporción de la población para cada una de las diferentes entidades financieras; y el 30% restante se distribuía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias.

Posterior a esto, se expidieron en la década del ochenta las Leyes 14 de 1983 y 12 de (1986), donde la primera tenía por objeto engrandecer los recaudos de los entes territoriales por medio de la simplificación y racionalización del sistema de impuestos de

las localidades tales como departamentos y municipios; de igual forma, pretendía establecer el incremento paulatino de la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA) (Colombia. Congreso de la República, 1983; Colombia. Congreso de la República, 1986). La Ley 12 de 1986 señaló que la transferencia sobre el producto anual del impuesto aumentaría del 30.5% en 1986 al 50% a partir de 1993 (Colombia. Congreso de la República, 1986).

Ahora, si bien la Constitución Política de 1991 mantuvo el sistema del situado fiscal, creado bajo la vigencia de la derogada carta de 1886, para garantizar la prestación de los servicios de salud y educación en el marco de una aparente descentralización fiscal, se introdujo significativas modificaciones al sistema del situado fiscal en el entendido de que dicha disposición no se reduce a un simple reparto de recursos con base solo en el factor poblacional, sino a partir de nuevos criterios tales como: realidad del servicio prestado, necesidades por satisfacer, esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y la eficiencia administrativa.

De acuerdo a lo citado el profesor Víctor Manuel Moncayo, expresó: la Carta Política recogió la experiencia de la transferencia de recursos del impuesto al valor agregado (IVA), transformándola en una participación de los municipios y distritos en los ingresos corrientes de la nación, con destinación específica para áreas prioritarias de inversión social definidas por el legislador equivalente para el año 1993 al 14% pero debe alcanzar progresivamente, como mínimo el 22% en el año 2002 (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.).

Es importante destacar que la nueva Constitución Política, guiada por una

descentralización fiscal (en apariencia), al igual que sus normas reglamentarias, propugnó por un aumento o crecimiento de las transferencias de la Administración Nacional, hacia los departamentos y municipios.

De esta manera, en atención a lo preceptuado por el Artículo 356 del Estatuto Superior, se puede definir al situado fiscal como: el sistema de descentralización fiscal que consiste en la cesión de un porcentaje determinado de los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y distritos ordenado directamente por la Constitución, con la finalidad de que esos recursos se destinen específicamente a financiar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que señale la ley, con especial atención a los niños.

Asimismo, los artículos 356 y 357 de la Carta de 1991, dentro de un criterio de relativa equidad, descentralización fiscal y desconcentración del gasto nacional, con la filosofía de: mejorar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud, educación e inversión social, fortaleciendo la descentralización territorial, realizaron un marco de referencia para la asignación de funciones entre los gobiernos municipales y departamentales, y que servía igual para la correcta repartición de las transferencias del Estado a nivel nacional hacia las diferentes entidades territoriales (Iregui, Melo, & Ramos, 2006, pág. 7), con base a ello, el artículo 356 especificó hacia dónde se debían disponer de los recursos del situado fiscal y estableció reglas de operación para esta repartición entre las administraciones regionales, locales y de distritos especiales.

De igual forma, con la finalidad de blindar la Descentralización Territorial, el mencionado canon constitucional estatuyó categóricamente que “no se podrán

descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.). En relación con esto, se debe anotar que el artículo 356 de la Corte Constitucional no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que debían transferirse para atender la salud y educación; sin embargo, el Artículo 357 define con claridad “los porcentajes de los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios, pero no estableció programas específicos de gasto que deben financiarse con estos recursos” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por otra parte, el Artículo 356 de la Carta Política de 1991 sufrió, de manera temprana, su primera modificación con el Acto Legislativo 01 de 1993, que erigió a la ciudad de Barranquilla, capital del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario; y desde luego, la incluyó como beneficiaria directa del situado fiscal; en lo demás la norma quedó intacta:

... Las disposiciones constitucionales sobre descentralización fiscal fueron desarrolladas inicialmente por la Ley 60 de 1993, que mantuvo una única y general contratación laboral nacional. Establece como regla social los objetivos que el gremio de maestros (FECODE) había tratado de alcanzar en años anteriores (Sandoval, 2010).

Por otro lado, la preceptiva infra constitucional reseñada se puso a tono con el espíritu y tenor literal de los artículos 287, 356 y 357 de la Carta Magna, definiendo las competencias a cargo de los departamentos y municipios, y el esquema de participación del nivel nacional, bajo la responsabilidad de los entes territoriales, haciendo énfasis en

los principales servicios sociales, tales como: educación salud, agua potable y saneamiento básico (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De esta manera, la Ley 60 de 1993, siguiendo los parámetros constitucionales, establece una forma de distribución del *situado fiscal* compuesto por una alícuota o componente fijo del 15% del volumen total del situado fiscal para una vigencia determinada que se debe distribuir por partes iguales entre los beneficiarios (departamentos y distritos) y un componente variable representado por el 85% restante del *situado fiscal* que debe ser distribuido conforme a los criterios de población actual y proyección de cobertura (Colombia. Congreso de la República, 1993).

La Constitución Política de 1991 había diseñado un sistema de transferencias (situado fiscal y participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación) que representaba una proporción creciente de los ingresos corrientes de la nación, que, tratándose de situado fiscal mínimo, debía existir una participación en los ingresos de 23% en 1994, 23.5% en 1995 y del 24.5% en 1996 (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991), en adelante este porcentaje permanecería constante.

Así las cosas, el situado fiscal, como fuente de financiamiento y especie de sistema de transferencia, está conformado por recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación que se ceden a los departamentos y distritos para atender los servicios públicos de educación y salud de la población. En relación con esto, la Ley 60 de 1993, que reglamentó las transferencias, realizó cambios considerables con respecto a la concepción que existía antes (Artículo 182 de la derogada Carta de 1886 y Leyes 46 de 1971 y 29 de 1989).

Con respecto a los cambios introducidos por la citada Ley 60 de 1993, se pueden señalar los siguientes:

- Aumentó el porcentaje de rentas destinadas por este concepto que a partir de 1996 será del 24.5%.
- Aumentó la base de liquidación, vinculando a los ingresos corrientes de la Nación y no a los ingresos tributarios como ocurría antes.
- Modificó los criterios de distribución, al incluir además de la población, elementos y criterios tales como el número de usuarios potenciales y actuales, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa. Con esto se busca una distribución más equitativa entre las diferentes regiones.
- Modificó los porcentajes de destinación para los sectores. Para el sector educación será de un 60% del total percibido y para la salud se destina un 20%. El porcentaje restante podrá dirigirse a cualquiera de estos dos sectores según prioridad del gobierno nacional.
- Otorgó a departamentos y distritos la posibilidad de un manejo descentralizado y autónomo de estos recursos, previo cumplimiento de ciertos requisitos señalados en la ley.
- Lo que respecta al sector educación, estos requisitos fueron reglamentados por el Decreto 2886 de 1994 (Colombia. Congreso de la República, 1993).

En consecuencia, los recursos cedidos son de prioridad de las entidades territoriales beneficiarias y como tales deben ser administrados por ellas en los términos que señala la

Constitución y la ley; de esta manera, el desarrollo de las transferencias (situado fiscal y participaciones de los ingresos corrientes de la nación), en manos de la Ley 60 de 1993, permitió que, a partir de 1994: los mayores valores del situado fiscal, por efecto del incremento en el recaudo de ingresos corrientes de la nación, serán adicionados a la vigencia fiscal siguiente, dentro de un plan de ampliación de coberturas de la población atendida en salud y educación.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (CONPES 2844, 2010) la Ley 60 de 1993, en el párrafo segundo del artículo 24 dispone que:

Cuando en una vigencia fiscal los ingresos corrientes efectivos fueran superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el gobierno nacional, a través del ministerio de hacienda y crédito público, procederá a efectuar el respectivo reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente conjuntamente con las sumas correspondientes al 10% del aforo previsto en el presupuesto (CONPES, 2010).

Ahora bien, en el esplendor del sistema inicialmente consagrado por el artículo 356 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 60 de 1993, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificó un mayor valor del situado fiscal correspondiente a la vigencia 1995, “por la suma de \$61.360,13 millones y por participaciones en los ingresos corrientes de la Nación por la suma de \$32.685,44 millones” (CONPES, 2010).

La ambigüedad de la Constitución Política de (1991), entre el *Estado social y democrático de derecho* y el *neoliberalismo*, mostró en poco tiempo que “las reformas

fiscales introducidas por la Carta Política y sus leyes reglamentarias no estuvieron orientadas a otorgar un elevado grado de autonomía fiscal a los gobiernos” (CONPES, 2010) seccionales y locales, sino desconcentrar el gasto público nacional mediante un sistema de canalización de recursos hacia las regiones, tal como lo plasmaron los autores del documento intitulado *Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia*, “Esta característica de las reformas (es decir, la búsqueda de eficiencia del gasto nacional) puede explicar en parte por qué en este país se dio una descentralización política sin contrapartida en el ámbito fiscal” (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

Conforme a esto, se debe reconocer que los parámetros introducidos por el constituyente de 1991 y reglados por el legislador mediante la Ley 60 de 1993, eran relativamente moderados, situación que no era fácil mantener ante la mirada neoliberal que sin duda acentuaría sus tentáculos y efectos nocivos, en especial, en las áreas de salud y educación.

1.6.2.5 Reforma Constitucional de 1995 (Acto Legislativo 01 de 1995).

Lo referente a la descentralización fiscal en Colombia, al igual que la oligarquía nacional, y los que han llegado al solio de Bolívar suelen señalar que:

Los gobiernos regionales y locales no han realizado el esfuerzo fiscal para fortalecer sus economías, desconociendo que por Constitución Política los departamentos y municipios están impedidos para realizar tal esfuerzo. Aunado a eso, se ha esgrimido que el deterioro fiscal, en especial a partir de 1995, obedecía al nuevo esquema consagrado en la Constitución Política de 1991 y sus normas reglamentarias (Ley 60 de 1993), pues, era evidente el detrimento de las finanzas del gobierno central

y los locales, debido al déficit de las administraciones locales aumentó un 0.3% del PIB entre 1990 y 1999, y por parte del gobierno central el aumento fue del 5,8% pasando del 1.0% al 6.8% en los mismos nueve años (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

Para justificar cambios drásticos al esquema de transferencias se le endosó al sistema constitucional efectos nocivos para la economía y vida fiscal del país, sustentados en cuadros estadísticos y recomendaciones que hacían inviable o insostenibles los parámetros constitucionales; de esta forma, no solo se atacaban los contenidos originales de los artículos 356 y 357 del Estatuto Superior, sino también el Acto Legislativo 01 de 1995, que había modificado al Artículo 357 constitucional, adicionándole que “a partir del año 2000 los municipios clasificados en las categorías 4, 5 y 6 podían disponer y destinar libremente para inversión o para otros gastos, hasta un 15% de los recursos que perciban por concepto de participación” (Colombia. Congreso de la República, 1995); asimismo, autorizó transitoriamente a los municipios para que, dentro del período comprendido entre 1995 a 1999, destinaran libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación.

1.6.2.6 Las reformas sobre descentralización en Colombia.

El proceso de centralización en Colombia ha tenido un gran nivel desde finales del siglo XX y cómo lo aclara Ocampo su plena consolidación llegó sólo después de la Segunda Guerra Mundial (Ocampo, 1984). De otra parte, “El gobierno nacional quiso hacer presencia en todas las esferas de gasto, problemas de calidad y cobertura condujeron al cuestionamiento de su eficacia, especialmente en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local” (Castro, 1981). En la década de los años 60 se generaron

diferentes discusiones acerca de la necesidad de generar reformas tanto administrativas como fiscales para poder llegar a una consolidación de la modernización del Estado colombiano. En respuesta a este debate, se quiso descentralizar los servicios de salud y educación primaria mediante la creación de un sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá.

El denominado situado fiscal, se creó mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y posteriormente se reglamentó a través de la Ley 46 de 1971 (Colombia. Congreso de la República, 1971). De acuerdo con estas normas, el monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación. Del total de recursos a transferir, el 30% se distribuía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias y el 70% restante en proporción a la población de cada una de ellas. Por otra parte, la Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial (Colombia. Congreso de la República, 1968).

Inicialmente, los mencionados recursos eran de libre destinación; sin embargo, más tarde, durante los años 70 se expidieron algunas normas que les designaron su destino específico; a pesar de esto: el sistema de transferencias no resultó en un cambio definitivo del esquema del centralismo, sino que, a través de la instauración de nuevas organizaciones, el gobierno central reunió nuevamente la administración y los pagos tanto de salud como de educación básica.

Lo anteriormente expuesto se logró llevar a cabo por medio de la instauración de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los diferentes Servicios Seccionales de Salud

(SSS), que posteriormente serían reconocidos como instituciones descentralizadas cuya tarea principal era dar ejecución al gasto nacional en educación y salud en los departamentos y municipios y se materializó esta nueva forma de centralismo, con la canalización hacia estas entidades de los recursos de las transferencias del situado fiscal, los cuales se venían transfiriendo directamente a los departamentos y municipios.

Durante la administración de López en 1976, se presentó la reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno el cual pretendía que las finanzas tanto regionales como locales pudieran llegar a alcanzar una estabilidad generalizada, por medio de la instauración de nuevas estrategias para el fortalecimiento de las rentas propias y la reconceptualización de las diferentes funciones de los entes territoriales. A pesar de que la reforma no tuvo el desarrollo esperado, fue importante para sentar las bases de nuevas reformas futuras, tales como la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986 (Rojas, 1987).

1.6.2.7 Las Transferencias en la Reforma Constitucional del Año 2001 - Acto Legislativo 01.

En Colombia, desde 1997, se evidenció una desaceleración del crecimiento económico que desembocaría una aguda recesión económica durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), razón por la cual las finanzas del Estado se agravaron y adquirieron los rasgos y signos de un déficit fiscal en ascenso (Estrada, 2004).

Adicionalmente, la difícil situación fiscal, calificada de “crítica” por la comisión de racionalización del gasto público y de las finanzas públicas, permitió al gobierno Pastrana en 1999 (3 de diciembre) firmar el acuerdo extendido con el Fondo Monetario

Internacional (FMI), donde se condensa una marcada línea de política neoliberal, tales como: ordenamiento para la gestión de la crisis y reforzamiento de la desregulación económica y la disciplina fiscal, pues en el memorando que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dirige al Director-Gerente del Fondo Monetario Internacional, el gobierno colombiano describe a las políticas económicas que el gobierno Pastrana pretende seguir durante el período 1999-2002, entre las cuales está: la consolidación fiscal y la disciplina monetaria, para eso solicita al ente de la banca transnacional un acuerdo extendido como apoyo a su programa para el período de tres años hasta diciembre de 2002 en una cantidad equivalente a DEG 1957 billones que corresponden aproximadamente a US\$2,700 millones (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

Por otra parte, en los antecedentes de la solicitud del acuerdo extendido con el FMI, el Ministro de Hacienda de la época, Juan Camilo Restrepo Salazar y el Gerente General del Banco de la República, Miguel Urrutia Montoya, explicitaron como antecedentes del memorando de políticas económicas:

De acuerdo a lo anterior, se debe mencionar que el deterioro de la situación fiscal en Colombia ha resultado principalmente de la introducción de programas en los primeros años de la década de los años 90 que significaron grandes incrementos del gasto público. Las autoridades también han enfrentado dificultades en la administración fiscal, debido a la creciente participación de los ingresos de destinación específica, y a que los acuerdos de distribución de los ingresos corrientes que manda la Constitución no han estado acompañados de una reducción de los gastos del gobierno central. Por lo tanto, aunque el proceso de descentralización fiscal ha ayudado a

consolidar la democracia a nivel local, el gobierno central continúa asumiendo muchas de sus responsabilidades originales de gasto con una significativa proporción de sus recursos transferida a los gobiernos locales (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

Asimismo, el acuerdo firmado por el gobierno nacional con el FMI en (1999), estableció un cronograma de reformas estructurales entre las cuales estaba la presentación al Congreso de la República una reforma Constitucional que desvinculara los dineros a las administraciones subnacionales o locales, de los ICN; desde luego, también exigió la presentación al Congreso de la República una proposición para que los gobiernos locales por medio de la limitación de los gastos.

En este sentido, la lógica de la política neoliberal vertida en el acuerdo permitirá incorporar:

Contenidos normativos expresivos de ese derecho global y supranacional, que en nuestro caso es el derecho de las reformas de Washington (Consenso de Washington) esto es, de la desregulación económica y la disciplina fiscal. El derecho nacional deviene, por lo tanto, en derecho supranacional, transnacional (Estrada, 2004, pág. 48).

Por otra parte, El Gobierno Nacional, atendiendo la directriz de la Banca Transnacional (FMI), presentó al Congreso de la República el proyecto de enmienda a los artículos 347, 356 y 357 constitucional, con el propósito de desligar la “participación de las entidades territoriales de los ingresos corrientes de la nación” que será el epílogo de la desfinanciación de la descentralización.

El proyecto de reforma constitucional se cristalizó al expedirse el Acto Legislativo

No.01 de julio 30 de 2001, por medio del cual se modificaron los artículos 347, 356 y 357 de la Carta Política, triunfando la línea neoliberal sobre la social demócrata. En consecuencia, la reforma abolió del panorama constitucional las figuras del situado fiscal y de las participaciones municipales y en su lugar consagró el llamado “Sistema General de Participaciones” (SGP) que, según Estrada Álvarez, adquirió la modalidad de una “bolsa” de recursos, que se transfieren para financiar preferiblemente la educación, salud y otros gastos sociales (propósito general).

En la práctica, el Constituyente del (2001) fusionó en “el sistema general de participaciones (SGP) las antiguas participaciones municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y el situado fiscal, desligando las cesiones nacionales al nivel territorial de los ingresos corrientes de la nación” con el agravante de hacerlo depender de la inflación.

Sin duda alguna, el Acto Legislativo 01 de 2001, amén de consolidar una política de ajuste fiscal y el firme propósito de reducir el déficit fiscal, lesionó de manera significativa el régimen de las transferencias que hasta ese momento había consagrado el constituyente de 1991, con la reforma de 1995, pues las transferencias pasaron hacer decrecientes y estacionarias o fijas en un período de seis años (2002-2008), es decir, el nuevo (SGP viene a constituir la antítesis del sistema anterior que era un porcentaje creciente (Colombia. Congreso de la República., 2001).

De otro lado, la contra reforma al régimen constitucional de las transferencias implicaría un recorte sustancial a la financiación de los sectores educación, salud y saneamiento básico, por cuanto el crecimiento de las transferencias se desligó de los

ingresos corrientes de la nación:

... Tal y como se había señalado en el acuerdo con el FMI, el crecimiento de las transferencias se desligó de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), por lo cual éstos dejaron de ser calculados, en consecuencia, de acuerdo con un porcentaje fijo de los ICN, pues, en adelante (desde 2002), su aumento se produciría a partir de una suma base (la sumatoria de las transferencias totales de 2001), incrementada anualmente de acuerdo con la inflación causada en el año inmediatamente anterior más unos puntos adicionales (Estrada, 2004, pág. 106).

1.6.2.8 Descentralización, función pública y transferencias.

Desde la administración pública se puede decir que existen dos visiones desde donde se adopta la organización gubernamental, ya sea desde lo centralista y el sistema descentralizado; estas dos concepciones administrativas de lo público no son absolutas, es decir, un país que adopta cualquiera de estos modelos, no necesariamente indica que estas concepciones se lleven a cabo de forma totalitaria, por lo que existen dos variantes a los modelos centralistas y descentralizados, correspondientes a dos sistemas políticos, el unitario y el federal; ambos sistemas buscan tanto la legitimidad democrática del poder, como la unidad política del propio Estado, pero la practican de manera diferente (Trujillo, 2008).

En consecuencia, tanto un modelo federalista de poder puede ser centralizado, así como un modelo unitario también lo es. Acorde con las diferencias de cada sistema y modelo, es necesario que cada Estado plantee de manera efectiva las formas en las cuales abordar las funciones de gasto, recaudación y regulación entre los distintos niveles

gubernamentales (desde lo nacional hasta lo local); disposiciones que tienen como objetivo buscar el crecimiento y desarrollo en todas las estructuras y sectores nacionales). En este aparte, las funciones de los Estados van a estar encaminadas a resolver las dificultades del mercado, propendiendo por el crecimiento económico y provisión de servicios como salud, educación, saneamiento básico.

De esta manera, desde la economía y la administración pública, dichas obligaciones del Estado son configuradas en tres grandes pilares: la función asignativa, redistributiva y estabilizadora; es así que, el primero, se refiere al suministro de bienes y servicios en cantidades óptimas por parte del sector público, las cuales presentan fallas ante la producción del sector privado, pues éste los produciría en cantidades limitadas y a precios elevados. En este sentido, al hablar de cantidades óptimas, la asignación por parte del Estado debe ser en su mayor medida eficiente, donde se trate de ofrecer los bienes y servicios a la población con mayores dificultades para adquirirlos en el mercado que compone el sector privado.

De igual forma, la función de redistribución está encaminada a la asignación eficiente y equitativa de recursos públicos a los diferentes sectores de la población, con base al reconocimiento de las necesidades de cada grupo poblacional; esta es realizada, en su mayoría, por el gobierno central a través de transferencias monetarias y en especie. En relación con esto, cuando se habla de redistribución, se está fuertemente ligado a los impuestos, ya que, en teoría, los tributos son captados por parte del gobierno central y quienes los pagan son todo el conjunto poblacional, de acuerdo con las rentas individuales de cada uno. Tras la captación de los impuestos por parte del gobierno se central, se

prioriza las poblaciones a atender y se dispone a enviar los recursos para suplir las necesidades de servicios que ellos tengan, es decir, cuando hay una redistribución hay una reasignación de ingresos desde las poblaciones con mayor renta hacia las que tienen unos ingresos y/o calidad de vida limitadas (Bosh, Espasa, & Sorribas, 2002).

Como última función se encuentra la estabilizadora la cual se hace efectiva cuando la administración busca amortiguar las fluctuaciones coyunturales del ciclo económico para conseguir un crecimiento económico estable y sostenido con elevados niveles de ocupación y estabilidad de precios. Una manera de estabilización puede ser a través del establecimiento de un rango de precios sobre el tipo de cambio, asignación de montos máximos aceptables de inflación, o la modificación de la cantidad de dinero circulante en el mercado; es decir, se busca una estabilización del entorno económico para el beneficio del todo poblacional (familias y empresas) (Bosh, Espasa, & Sorribas, 2002; Trujillo, 2008).

A sabiendas de las funciones del Estado, cabe comentar que el modelo de estado y el sistema político implementado van a definir la asignación de las funciones de acuerdo con este. Al respecto, entonces es correspondiente determinar el nivel de centralización o descentralización del Estado, entendiendo esta última como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión, capacidades y responsabilidades, desde un nivel central a unidades descentralizadas o alejadas del nodo principal; de tal manera que, desde lo público, sería desde un poder nacional hacia unidades subnacionales o territoriales (DNP, 2020).

Así, la descentralización, como concepto, puede aplicarse a diferentes sectores o estructuras dentro de un mismo territorio; en este sentido, ésta puede separarse en cuatro formas: espacial, hacia el mercado, política y administrativa. Desde la perspectiva espacial, la descentralización busca limitar la concentración del desarrollo a unos centros urbanos específicos por medio de las transferencias monetarias e instrumentos que promuevan la actividad económica; un ejemplo de ello podría ser la asignación de distritos comerciales o de servicios en unas zonas específicas del país, buscando que las inversiones se dirijan a estas, con lo cual se lograría descentralizar el desarrollo económico, reasignándolo hacia diversas zonas.

Por su parte, la descentralización hacia el mercado sería el traslado de la responsabilidad de prestación de servicios públicos – que normalmente es asumida por el Estado – hacia entidades o instituciones privadas. Este tipo de descentralización se realiza muchas veces por la incapacidad del Estado de poseer las herramientas o infraestructura necesarias para poder proveer un servicio de calidad; de tal manera que su efecto es lo que muchos llaman la privatización de servicios y, por lo regular, está relacionado con los servicios públicos domiciliarios.

Seguido a esto, la descentralización, de acuerdo con la perspectiva política, implica una redistribución del poder y una legitimidad democrática del mismo, a favor de los territorios locales, logrando una modificación sustancial del lugar donde se toman las decisiones. En ella entonces, los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada; una cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático emanado de

un proceso electoral; esta supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común.

En concordancia con lo político, en su dimensión administrativa, la descentralización se entiende como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales con el fin de ser entes encargados de la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras. Se diferencia entonces de la descentralización política en que la administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común (Trujillo, 2008).

En cualquier caso, la descentralización puede generar un mejor entorno para los territorios subnacionales, y en ellos una mayor autonomía. Al respecto, Tuirán (2013), refiriéndose a la autonomía, sostiene que “implica la posibilidad de dictar normas jurídicas y, desde esta perspectiva, podrá hablarse de una autonomía del Estado, en sentido estricto, y de los demás entes públicos” (Tuirán, 2003, pág. 93). Acorde con esto, puede decirse que la autonomía local es a la democracia local lo que la autonomía personal a la democracia en general; tal como lo manifiesta Jiménez (2009), cuando refiere que para poder autogobernarse se debe gozar de autonomía personal y, con ello, considera que el gobierno local necesita de un mínimo de libertad para poder despegar sus potencialidades democráticas (Jiménez, 2009).

Así entonces la descentralización implicaría la asignación de funciones específicas desde un ente nacional a algunos, o todos los entes, que hacen parte de ella. Independientemente del tipo de descentralización, esta implica una asignación de recursos

para el desarrollo de esas determinadas funciones, recursos que según las finanzas públicas corresponden en su mayoría a las llamadas transferencias. Según Wiesner (1992) desde la teoría económica, las transferencias se justifican basadas en la eficiencia en la asignación de recursos hacia otros entes territoriales (Wiesner, 1992), es decir, la descentralización y por ende la asignación de recursos a los entes subnacionales se realiza puesto que el gasto sería asignado más eficientemente reconociendo las necesidades desde un entorno más cercano.

Ante esto, en Colombia, estas transferencias se fundamentan en la Constitución Política de 1991; en razón de ello, actualmente, en el contexto de la organización constitucional y legal de Colombia, los entes territoriales tienen el papel indiscutible de formular y ejecutar las políticas sociales; estas competencias, que indudablemente requieren de la existencia de recursos permanentes que permitan garantizar la ejecución de las políticas y la prestación de los servicios en virtud de la descentralización, le son ahora inherentes; es por ello, el Constituyente de 1991 estableció el sistema de transferencias de la Nación hacia los entes territoriales (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por otro lado, la norma superior, en aras de fortalecer la descentralización territorial y, en consonancia con la esencia de la concepción que inspira el Estado Social y Democrático de Derecho, estableció un sistema de cesión y distribución de recursos, reparto de competencias y responsabilidades de la Nación con los entes territoriales llamados departamentos, distritos y municipios, que participarán en los ingresos corrientes de la nación.

Bajo ese entendido, la transferencia de competencias de la Administración Nacional a las entidades territoriales lleva paralelamente el traslado de recursos, dotando a los entes territoriales de capacidad financiera, administrativa y técnica suficiente para asumirlas adecuada y eficientemente. Señala Moncayo (s/f) que, con el firme propósito de materializar el principio que reza, que no hay descentralización ni traslado de competencias y responsabilidad sin recursos (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.); en este sentido, el Constituyente de 1991 adoptó en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política el sistema o institución del *situado fiscal* referido a los recursos nacionales que han de ser situados en los niveles locales y regionales y las áreas específicas de destinación (*educación y salud*). Tales disposiciones exigen que su destinación y gastos estén directamente asociados con la acción administrativa de las entidades territoriales en los campos de salud, educación y las áreas de inversión social que se consideren prioritarias.

Ante esto, la noción de Estado Social de Derecho cobra importancia, incluyendo dentro de la Corte Constitucional. Al respecto, Angarita Varón, dijo: Lo primero que debe ser advertido es que el término social, ahora agregado a la clásica fórmula de Estado de Derecho no debe ser entendida como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

Bajo el supuesto sobre la asignación eficiente de recursos por medio de las transferencias, una asignación económica específica para el ente territorial va a abordar las necesidades de servicios de una manera más eficiente por la autonomía que se les

otorga a estos; es así que, entre tantos servicios que deben suministrar las naciones, que por lo regular son reasignados por medio de las estrategias de descentralización a las entidades territoriales, se encuentra es el servicio a la educación, ante lo cual es prudente plantear, en este sentido, los efectos e implicaciones de que puede traer consigo la financiación de la educación.

1.6.2.9 Financiación de la educación para la calidad y cobertura.

Como ya se comentó, los territorios deben suplir las necesidades de servicios a través de la asignación de recursos a cada uno de los sectores correspondientes. Uno de los cuales se le presta especial atención, y es el objeto de esta investigación, es el sector educativo, cuyos esfuerzos de financiación van especialmente dirigidos a suplir las necesidades específicas de cobertura y calidad. Ante esto, Morduchowicz (2008) sostiene que las cantidades y combinaciones definidas para la financiación de los planes, programas y proyectos educativos, por lo regular, son distribuidos de manera similar a cada uno de los territorios y entidades correspondientes (Morduchowicz, 2008); esto independientemente de las necesidades específicas del sector y los territorios.

Con respecto a esto, Morduchowicz (2008), afirma que se desea que la educación incida positivamente sobre la distribución del ingreso y ello se justifica en la neutralidad fiscal (Morduchowicz, 2008); sin embargo, esta no siempre es beneficiosa para el espectro social en lo referente a la redistribución del ingreso; para afirmar esto se basa en que las diferencias sobre los beneficios para cada persona, en el aspecto educativo, van a depender de características de cada contexto o individuo, ya que estas son relativas a ellos; en este

sentido, la igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela tampoco elimina las disparidades iniciales, que ante una neutralidad fiscal se consideran casi inexistentes.

Asimismo, lo anterior coincide con lo planteado por Forero y Bardey (2008), quienes sostienen que, a pesar de que la educación promueve la igualdad de oportunidades y genera externalidades positivas, el sistema de transferencias no funciona muy bien en las naciones (Forero & Bardey, 2008); por lo que para que este sistema funcione de manera eficiente la captación de ingresos destinados a la educación debe ser proveniente de esquemas tributarios redistributivos donde se dirijan recursos de la población de mayores ingresos hacia la de menores ingresos; esto porque si la financiación se adquiere a partir de impuestos generales, estos tendrían un carácter regresivo ya que las personas de bajos recursos estarían financiando los estudios de aquellos con mejores condiciones socioeconómicas.

En síntesis, cumplir eficientemente con las funciones del Estado implica no sólo asignar esas tareas y recursos a ciertos entes gubernamentales y territoriales, sino que esas asignaciones de recursos sean provenientes de fuentes que garanticen una correcta redistribución de los ingresos nacionales. Es así que, en el intento por mejorar las condiciones de esta distribución, y ella corresponda con los principios de eficiencia distributiva fiscal, los gobiernos, generalmente, aplican regulaciones y modificaciones a los fundamentos legales que sostienen específicamente estas transferencias; en consecuencia, para efectos de esta investigación, se buscó analizar la implicación que tienen estas reformas sobre la calidad y cobertura educativa nacional y del departamento del Atlántico.

Para este apartado, la financiación en la educación asegura – dependiendo de su eficiencia redistributiva – que la mayor cantidad de personas puedan aprovechar el servicio que por lo regular es brindado por las entidades territoriales; asimismo, que este servicio sea prestado de la mejor manera y pueda alcanzar estándares nacionales, es decir, cobertura y calidad educativa.

La *calidad educativa* es un concepto sociológico, ya que depende de la concepción adoptada y en la que se confíe que tenga mejores resultados; reflejando la perspectiva del individuo y de la sociedad que lo define. En relación con esto, Cárdenas e Hilda (2006) ven la calidad educativa como un proceso eficiente de transmisión de conocimiento que permite al receptor desarrollar a su máxima capacidad su ser integral para un desempeño positivo en sociedad; asimismo, se basa en tres pilares fundamentales del aprendizaje, el primero es el *conocer*, es decir, lo qué es y cómo se da el desempeño idóneo; seguido, el *hacer*, lo que estaría más encaminado a la resolución de problemas; y por último, el *ser*, que orienta la formación de las competencias teniendo como base el proceso del desempeño idóneo (Cárdenas & Hilda, 2006).

Por su parte, las características de la calidad educativa están definidas por la excelencia en función de resultados, incidencia en el cambio de conducta y adecuación de propósitos y recursos; a través de lo que se buscaría lograr madurez de los sentidos, distinguir y encontrar la verdad, forjar el carácter y respetar el dominio de los instintos; teniendo en cuenta que lo anterior se logra cuando se atienden los aspectos cognoscitivo, afectivo y físico de las personas sujetos de educación, a través de su ser individual y su entorno social (Cárdenas & Hilda, 2006).

En Colombia, la Constitución Política de 1991 establece a la educación como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, en el cual debe involucrarse la sociedad, la familia y la escuela (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991); es decir, no es un proceso netamente de las instituciones que la imparten, sino de toda la sociedad. Por ello, la educación en sí, se puede ver como un proceso complejo donde participan una diversidad de actores, factores y contextos y busca formar a los seres humanos para su vida en sociedad.

Al ser un concepto sociológico, y ser relativo a cada contexto para objetivar el concepto y estandarizar la forma de entenderlo desde el aspecto internacional, se buscan indicadores y modelos que traten de acercar lo más posible a la realidad la definición de calidad educativa; por lo que uno de los mayormente aceptados por consenso internacional es el planteado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) llamado *Modelo de la eficacia escolar*.

El modelo de eficacia escolar parte de que el espacio educativo lo componen factores internos que están definidos por las características de los estudiantes (aptitud, perseverancia, disposición para la escolarización, conocimientos anteriores, obstáculos para el aprendizaje), aportes materiales y humanos (enseñanza y aprendizaje, tiempo de aprendizaje, métodos pedagógicos, evaluación, información, incentivos, tamaño de las clases, material de enseñanza y aprendizaje, instalaciones e infraestructuras materiales, recursos humanos, buena administración de las escuelas) y resultados. Este último, visto como un producto de la interacción entre las actividades de enseñanza – aprendizaje, que

se llevan a cabo en el aula y fuera de ella, y las características de los estudiantes (UNESCO, 2005).

Asimismo, el modelo considera que el espacio de enseñanza – aprendizaje no se encuentra en condiciones ideales, por lo que también en él influyen diversas situaciones externas delimitadas por un contexto particular; entre estas influencias que pueden facilitar u obstaculizar el aprendizaje, se encuentran: la situación económica y las condiciones del mercado de trabajo de la comunidad, los factores socioculturales y religiosos, las estrategias de ayuda, los conocimientos sobre la educación e infraestructura de apoyo, normas nacionales, expectativas del público, las exigencias del mercado de trabajo, entre otras.

A partir de este modelo, la UNESCO (2005) sostiene que la evaluación es fundamental para el proceso de enseñanza – aprendizaje, y con ésta se puede determinar la calidad educativa, la cual estaría en concordancia con la aprendido en el proceso, en relación con qué saben los estudiantes, cómo aplican los conocimientos y qué hábitos aptitudes y valores han adquirido en el proceso (UNESCO, 2005). A su vez, sostiene que esta calidad se relaciona con la medición de los resultados alcanzados como sistema educativo, es decir, se realiza de forma estandarizada para todas las aulas, siendo un agente externo quien ejecuta la evaluación.

Al hablar entonces de calidad educativa se emite un juicio de valor que implica necesariamente una evaluación basada en determinados criterios, las pruebas están referidas a lo que los estudiantes deben conocer y saber hacer, con relación a las competencias previamente establecidas; de esta manera, se vale de una evaluación externa

que permite determinar si se han alcanzado o no determinadas competencias, sobre la base de la definición de las mismas y la manera cómo deben ser medidas, las cuales son guiadas por un referente ideal.

Ahora bien, a sabiendas que la calidad educativa apunta entonces a cuestiones relacionada con los resultados de aprendizaje ¿por qué desde los gobiernos se escucha siempre el término cobertura educativa? La *cobertura educativa*, a diferencia de la calidad, apunta a la cantidad, es decir, el número de personas que pueden acceder al servicio educativo en un territorio determinado. Esta definición se queda corta si se habla de cobertura desde la perspectiva de desarrollo y políticas públicas, debido a que esta considera que lo compone la cantidad de personas que acceden a la educación bajo condiciones de igualdad o equidad, según sea el caso.

En este sentido, la cobertura educativa se define como un indicador para explorar la relación entre la demanda y la oferta de servicios en un sistema educativo. Además, se enfoca en la inclusión de grupos vulnerables, la población rural y personas analfabetas. Este indicador muestra el déficit de demanda existente en un sistema educativo, es decir, que parte de la población se encuentra por fuera del sistema escolar o no tiene acceso a él (Martínez Mora, Orrego Muñoz, & Palencia Zapata, 2018).

Los gobiernos actúan sobre este indicador implementando estrategias que les permitan mejorar las condiciones de cobertura, por lo que, en algunos casos, dentro de su conceptualización incluyen los esfuerzos realizados por los gobiernos para la ampliación de este. Actualmente, en Colombia se mide a partir de la cantidad de estudiantes matriculados en el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media

(SIMAT), como la cobertura educativa en Básica/Media; este incluye las estrategias de acceso a la educación, con la meta de aumentar la asistencia escolar en los niveles desde la primera infancia, hasta la educación media y disminuir la deserción y repitencia de los estudiantes (MEN, 2020).

Por otra parte, la descentralización política y administrativa que implica la transferencia de recursos hacia los diferentes entes territoriales, buscan responder a las necesidades permanentes y crecientes de los sectores educativos, salud, saneamiento básico, entre otros. En Colombia, esta labor es realizada principalmente a través del SGP, siendo el sector educativo el que mayor proporción de recursos por cuenta del SGP posee. Al respecto, por lo regular, el financiamiento de la educación va dirigido a resolver las necesidades en materia de calidad y cobertura; lo cual realiza por medio de adecuaciones físicas, materiales y contratación de recurso humano; además de los recursos necesarios para cubrir los gastos dirigidos hacia las políticas, planes y programas para el aumento de la cobertura educativa.

En resumen, las transferencias contribuyen a una mayor autonomía territorial por medio de la descentralización, y éstas, a su vez, corresponden a los recursos necesarios para suplir los servicios sociales, especialmente el servicio educativo, por lo que, a mayor financiación, mayor calidad y cobertura educativa, es decir una disminución en la cantidad de recursos repercutiría en la calidad y cobertura del servicio; por ende, las transferencias son fundamentales para el buen desempeño del sector y su desarrollo.

1.6.2.10 Autonomía local y descentralización.

Para que la democracia local sea posible es necesario se den dos condiciones:

autonomía local y descentralización. Igualmente, es válido revisar los conceptos desconcentración y delegación que, a pesar de ser diferentes, no son incompatibles con el de la descentralización.

Autonomía

Se puede considerar que: la autonomía es equivalente a la capacidad general de autodeterminación. Por eso, se habla de autonomía de los entes públicos y de los privados y se condiciona su grado de autonomía, según los límites que se le impongan al libre ejercicio de la voluntad” (Escobar, 1998). También debe entenderse por esa acepción, “la prerrogativa política otorgada por la Constitución a entidades territoriales internas (estados y municipios) para organizar sus gobiernos y proveer a su administración, según el ordenamiento jurídico vigente. Es la administración propia de aquello que le es propio (Escobar, 1998).

Por otra parte, la Constitución de 1991, reconoce a Colombia como un Estado fundamentado en la autonomía de sus entidades territoriales (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991); en relación con esto, en el Artículo 1 de la Carta Magna es clara esta condición al anotar que: “Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991); sin embargo, vale aclarar que dicha autonomía no implica el ejercicio de funciones normativas o legislativas.

De igual forma, en el Artículo 286 se lee: Son entidades territoriales los departamentos, los municipios y los territorios indígenas” (Colombia. Asamblea Nacional

Constituyente, 1991), con lo que queda definido que sobre los municipios recae tal autonomía que a la vez dentro del marco de la descentralización en los municipios y distritos debe hacerse extensiva a las localidades, comunas y corregimientos por tratarse de divisiones administrativas diseñadas para cumplir con las obligaciones del ente territorial (Nader, 2009).

Asimismo, se afirma que, frente al alcance de la autonomía, diversas tendencias coinciden en que los factores que constituyen la autonomía de un ente territorial se compaginan con tres aspectos: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera (Nader, 2009). No obstante, los elementos de esta clasificación varían en su grado de intensidad de acuerdo con las relaciones que se dan entre el gobierno central y el local. Con base en la categorización que hace Stocker (1991), citado por (Jimenez, 2009), estos son los modelos:

a) *Modelo de autonomía relativa.* Concede al gobierno local independencia y autonomía en determinadas áreas, definidas por la legislación; el control central es limitado y el gobierno local puede imponer tasas o impuestos locales.

b) *Modelo de agencia.* Las autoridades locales son consideradas como medios para aplicar las políticas del centro; existe mucho control y una prolija regulación por normas. No obstante, se pueden establecer pequeñas tasas *locales*.

c) *Modelo de interacción.* Existe una mutua influencia entre las dos esferas, gran cantidad de asuntos son resueltos mediante decisiones acordadas por las dos partes: se crean órganos especializados de intermediación. Este modelo puede ser el caso del gobierno de las grandes ciudades frente al gobierno nacional o regional; también se

presenta entre dos o más niveles de gobierno de igual estatus. Es necesario señalar que la autonomía condiciona su ejercicio a existencia de la descentralización que puede recaer respecto de la transferencia de recursos, funciones o el poder mismo, siendo fiscal, funcional o política, respectivamente (Jiménez, 2009, pág. 104).

Descentralización

La descentralización es entendida como el traspaso de competencias (políticas, regulativas, de intervención), responsabilidades, recursos y funciones de un ámbito territorial central a uno periférico; es decir, “Descentrar es quitar poder y atribuciones del centro a favor del no centro. La cesión de competencias y atribuciones lleva implícito el traslado de la responsabilidad al nuevo ente receptor, en cuanto a la provisión, ejecución, programación y control de las nuevas actividades descentralizadas” (Jiménez, 2009, pág. 105). Asimismo, el autor añade lo siguiente:

Un análisis de la descentralización, desde el punto de vista administrativo, puede abarcar dos grandes problemas: a) el sistema de reparto competencial entre los diferentes niveles territoriales y b) los procesos de asunción de competencias y de adaptación administrativo-organizacional que se dan en los diferentes niveles de cara al nuevo sistema de reparto (Jiménez, 2009, pág. 106).

En otras palabras, la descentralización supone el traspaso efectivo de competencias (políticas y administrativas) y recursos fiscales desde el Estado nacional (centro) hacia las unidades subnacionales (periferias); en este sentido, hablamos de una descentralización territorial: cuando se reparten las funciones, por razón del territorio, entre los poderes públicos y los entes descentralizados, y estos disponen de competencias decisorias o de

poderes de decisión (Moncayo, Descentralización territorial, s.f.).

Ahora bien, cuando esos recursos fiscales y competencia, que han sido transferidos desde el Estado hacia las entidades territoriales, vuelven a ser objeto de descentralización, es decir, que son transferidos nuevamente hacia divisiones administrativas (comunas, corregimientos y localidades) de estas entidades territoriales, es lo que se denomina descentralización de la descentralización, o descentralización intraterritorial.

Con estos conceptos se ratifica que la descentralización es la materialización de la autonomía consignada en las normas y que recae en los entes territoriales y que puede derivarse a las localidades en el caso de los distritos, comunas y corregimientos en el caso de los municipios, si se tiene en cuenta que sobre estas divisiones administrativas se transfieren responsabilidades, competencias y recursos que buscan cumplir con los fines del municipio o distrito (Nader, 2009).

1.6.2.11 Descentralización educativa en Colombia.

De acuerdo con lo expresado por (Torres y Duque, 2002): “en la colectividad de los países de América Latina adelantan procesos de descentralización de los sistemas educativos, como parte del proceso de reestructuración del Estado y de las políticas públicas” (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994, pág. 88). Acerca del origen de estos procesos es necesario aclarar que el cuestionamiento al centralismo excesivo del modelo de desarrollo dominante generó que se acentuaron los desequilibrios regionales y sociales que ya existían. Ahora bien, por otra parte:

La crisis económica de mediados de los 70, impuso medidas rigurosas de ajustes y reformas institucionales en la región. Esas medidas implicaron

restricciones al gasto público resultado afectada principalmente la inversión social del Estado, con el consecuente deterioro en los niveles de vida, el incremento de los conflictos sociales y políticos. Esta situación contribuyó a deteriorar aún más la precaria credibilidad y legitimidad del Estado, cuestionando su capacidad para hacer compatible el crecimiento económico con la equidad social (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994, pág. 90).

En este contexto, la descentralización surge como una estrategia para contribuir en el logro de tres objetivos interrelacionados:

(1) la racionalización del gasto público social (mediante el desmonte del modelo de Estado-benefactor e intervencionista y el cambio en la lógica de la inversión social desde un modelo *redistributivo* hacia un modelo *retributivo*); (2) el logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos (mediante la transformación de las estructuras administrativas y de gestión transfiriéndoles la lógica y los esquemas de la empresa privada); y (3) el traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado (mediante la ampliación de los canales y mecanismos de participación, de autogestión y autoayuda, tanto para la fiscalización de la administración y el uso de los recursos, como para la satisfacción territorial de las demandas (UNESCO, 2005, pág. 56).

Por consiguiente, en la educación, no obstante, las distintas experiencias y las diferencias en las políticas de descentralización, se han planteado que:

Aparecen al menos dos razones que incitan a desconcentrar y/o descentralizar: una está asociada con la expectativa de mejorar la eficiencia (interna) de la administración;

la otra se relaciona con el deseo de mejorar la eficacia (externa) del sistema” ... A estas dos razones normalmente se les agrega una tercera que procura incentivar la participación de la comunidad y que puede ser interpretada ya sea como un objetivo en sí mismo o bien como un objetivo instrumental para las otras dos (Cassaus, 1999, pág. 105).

1.6.2.12 Desconcentración administrativa, nacionalización y regionalización de la educación.

El proceso de descentralización educativa que se lleva a cabo en Colombia en la actualidad cuenta con unos antecedentes que datan del período comprendido entre inicios de la década de los años 50 y finales de los años 70. Cercano a la mitad del siglo XX en Colombia se empezaron a manifestar las inconformidades producidas por las transformaciones estructurales y la cuál había sido objeto, estas consecuencias estuvieron relacionadas con el alto porcentaje de crecimiento demográfico, mayor urbanización e industrialización, expansión de las comunicaciones, entre otros particulares. Todas estas situaciones estuvieron rodeadas por un ambiente predominantemente violento en materia política y social, por lo que era un cambio que obligaba desde las manifestaciones de los problemas a que se presentaran reformas y modificaciones estructurales en todos los sistemas específicamente aquellos relacionados con el sector educativo (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994).

La situación anteriormente descrita fue notoria por el incremento de la población en un 36% entre los años 1945 y 1957, pero en el mismo período los estudiantes dentro de las aulas aumentaron más de un 100% tanto en el nivel primario como el nivel secundario

(Helg, 1987, pág. 195). Teniendo en cuenta dicho aumento, la posterior demanda que fue en aumento paulatinamente y una expansión del sistema educativo que buscaba garantizar un mínimo de calidad en los servicios; se obligó a un cambio estructural debido a que el sistema centralizado utilizado hasta ese momento se había quebrantado ante las diferentes contextos que se estaban presentando (DNP, 2011).

Para responder a estos cambios de manera asertiva, se implementaron dos estrategias las cuales buscaban enriquecer y fortalecer el sistema centralizado que hasta ese momento se estaba utilizando; la primera estrategia consistió en la desconcentración administrativa del sector educativo pasando a ser esta actividad propia de entidades descentralizadas repartidas a nivel nacional. Asimismo, esta estrategia busco liberar al Ministerio de Educación de la prestación de servicios de forma directa, y con ello poder lograr la nacionalización de la educación, es decir, pasar a la Nación la carga de los servicios educativos (Vidal Carrera, 2004).

Mediante el Decreto Ley 3157 de (1968) se reestructuró el Ministerio de Educación Nacional y se dictaron disposiciones para reformar todo el sector educativo (Colombia. Presidencia de la República, 1968). Estas reformas mantuvieron el principio fundamental de: centralización política y descentralización administrativa (característico de la organización y funcionamiento del Estado colombiano desde la Constitución de 1886), y tuvieron como propósito resolver los problemas referidos a las competencias entre los niveles nacional, departamental y municipal; al financiamiento y a la organización del sector.

Para el efecto, se reestructuraron y crearon una serie de institutos nacionales

especializados adscritos al Ministerio de Educación, que operaban en los departamentos a través de regionales y seccionales, con el fin de desconcentrar el desarrollo de actividades en los ámbitos de la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología, y la educación superior, entre otros: el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias) (1968); el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) (1968); el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) (1968); el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, (ICCE) (1968); el Fondo Universitario Nacional (creado en 1954) y convertido en 1968 en el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) como órgano rector de las universidades en Colombia; el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (1959); el Instituto Caro y Cuervo (1942) y el Instituto Colombiano de Cultura Hispánica (1951).

Además, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1958) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) creado en 1957 (adscrito al Ministerio del Trabajo, pero parte del Sistema Educativo). Las entidades mencionadas, junto con cinco universidades de carácter nacional, teóricamente coordinadas por el MEN conformaban, según la reforma de 1968, el sector educativo a nivel de la nación. “Otras medidas legales en este sentido fueron: la Ley 33 de 1968, que reglamentó la ley 111 de 1960, y estipuló que la Nación pagaría el magisterio de primaria hasta un valor equivalente a la cuantía total de los sueldos que en cada unidad territorial rigiera a diciembre de 1960 (Colombia. Congreso de la República, 1960), más una suma cedida como parte del impuesto a las ventas (30%); y la ley 46 de 1971, que modificó la ley 111 de 1960, creando, a partir de 1973, una fuente de financiación estable para la educación primaria y secundaria: el 74% del situado fiscal.

En un sentido general, se puede constatar que a partir de la Ley 111 de 1960 comienza a desarrollarse un complejo sistema de transferencias presupuestales entre la Nación, los departamentos y los municipios para el financiamiento de la educación oficial. Al mismo tiempo, desde el punto de vista administrativo, se inicia un creciente y peligroso divorcio entre competencias y recursos, lo cual será una característica predominante del sector educativo hasta su redefinición a principios de la década de los noventa (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994).

1.6.2.13 Nacionalización de la Educación.

Durante otro intento por reestructurar el sistema educativo y las funciones del Ministerio de Educación Nacional, se procedieron a realizar acciones que concluyeron con la oportunidad y necesidad de adecuar un nuevo modelo que permitiera una gobernabilidad pública sobre los servicios educativos. Esta se planteó en primer lugar por cuenta de la ley 28 de 1974 (complementada posteriormente con el Decreto 088 de 1976), donde se buscó la descentralización administrativa de los planteles y recursos educativos, basada en una mejor planeación de la acción gubernamental y el enriquecimiento de los entes seccionales (Colombia. Congreso de la República, 1974), y por otra, se determinó la nacionalización del gasto de la educación primaria y secundaria oficial, mediante la ley 43 de 1975 (Colombia. Congreso de la República, 1975).

En esta última instancia se estableció, con mayor amplitud que en la nacionalización de 1960, que la enseñanza en estos niveles era un servicio público a cargo de la nación. Para el efecto, se ordenaron las finanzas del sector educativo y se dio facultades al gobierno, que éste no utilizó, para que unificara los regímenes salariales y las prestaciones

sociales del magisterio.

Además, se mantuvo la competencia en las Juntas Administradoras de los FER y se fortaleció en estos aún más el papel de los delegados del Ministerio; el nivel central asumió el pago de los docentes y de los funcionarios directivos y administrativos que habían sido nombrados por autoridades departamentales. Las razones de esta medida fueron predominantemente laborales, sindicales y políticas.

Así las cosas, las consideraciones fiscales, de gestión y de administración fueron completamente subordinadas, todo el proceso posterior de delegación, desconcentración y descentralización de la educación ha estado dirigido a restablecer la competencia de los niveles subnacionales en materia de gestión y financiación del personal. Con todo esto, una de las metas principales del camino peculiar de descentralización seguido por Colombia desde mediados de los años ochenta, ha consistido precisamente en la búsqueda de la solución al problema fiscal ocasionado por la llamada nacionalización de los maestros en 1975 (Torres Azócar & Duque Giraldo, 1994).

1.6.2.14 La Educación en Colombia.

La educación en Colombia se constituye como un derecho ciudadano y una prioridad del gobierno. De conformidad con la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de (1994), todos los colombianos tienen derecho a acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad. La educación obligatoria actualmente es de 10 años, desde los 5 hasta los 15 años, equivalente al promedio de la OCDE (desde los 6 hasta los 16).

De acuerdo con el PND: “Colombia también busca que para el año 2030 la

educación obligatoria incluya la educación media” (MEN, 2010). “El sistema educativo colombiano está organizado en cuatro etapas clave. La educación postsecundaria no universitaria y la educación para adultos están fuera del alcance principal de esta revisión y no serán tratadas a fondo.

La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) incluye servicios para los niños desde el nacimiento hasta los 6 años. En términos generales, los estudiantes entran al sistema educativo en el año de transición (Grados 0 o a los 5 años de edad). La educación básica comprende nueve años (Grados 1 a 9, para niños de 6 a 14 años) e incluye cinco años de educación primaria y cuatro años de básica secundaria. La educación media dura dos años (Grados 10 y 11, para jóvenes de 15 y 16 años), un año menos que el promedio de la OCDE de tres años.

El sistema de educación superior en Colombia es especialmente complejo, con una gran variedad de proveedores y múltiples programas de distintas duraciones y niveles. Los estudiantes de Colombia son menores que sus pares de la OCDE cuando ingresan a la educación superior, y es probable que hayan recibido menos años de educación (UNESCO, 2005).

En el 2014, aproximadamente 7,5 millones de estudiantes se matricularon en educación básica en Colombia, la cual comprende la educación primaria (Grados 1 a 5) y la educación básica secundaria (Grados 6 a 9). Las 50.991 sedes escolares en Colombia están organizadas en instituciones educativas, algunas de las cuales incluyen preescolar y educación media (véase la Tabla 3.1 en el Capítulo 3).

Muchas escuelas y colegios en Colombia tienen una jornada escolar estimada de 5

a 6 horas, aunque el gobierno está haciendo esfuerzos para implementar la jornada única en todas las escuelas y colegios, con un mínimo de 7 horas, de conformidad con la Ley General de Educación de 1994. Al terminar la educación básica secundaria, los estudiantes reciben un Certificado de Estudios de Bachillerato Básico, el cual es un prerrequisito para matricularse en la educación media.

Es de anotar que, aproximadamente 1,1 millones de jóvenes están matriculados en educación media en Colombia. De ellos, más de tres cuartas partes (76%) están matriculados en programas de formación académica general (bachillerato académico), y los demás en programas que ofrecen opciones de formación y educación vocacional (FEV) (bachillerato técnico) (MEN, 2010). Colombia también cuenta con 137 Escuelas Normales Superiores (ENS) de carácter oficial, las cuales forman a los futuros maestros de preescolar y primaria ofreciéndoles 2 años de educación secundaria y 2 años adicionales de educación postsecundaria. Al culminar satisfactoriamente la educación media, los estudiantes obtienen el título de bachiller y deben aprobar un examen nacional (Saber 11) para ingresar a la educación superior (MEN, 2010).

En concordancia con lo antes expuesto, se debe mencionar que las instituciones de educación superior tienen autonomía en sus criterios de admisión y pueden incluir requisitos adicionales de ingreso. (76%) están matriculados en programas de formación académica general (bachillerato académico), y los demás en programas que ofrecen opciones de formación y educación vocacional (FEV) (bachillerato técnico) (MEN, 2010).

Colombia asimismo cuenta con 137 Escuelas Normales Superiores (ENS) de

carácter oficial, las cuales forman a los futuros maestros de preescolar y primaria y ofrecen 2 años de educación secundaria y 2 años adicionales de educación postsecundaria. Al culminar satisfactoriamente la educación media, los estudiantes obtienen el título de bachiller y deben aprobar un examen nacional (SABER 11) para ingresar a la educación superior. Las instituciones de educación superior tienen autonomía en sus criterios de admisión y pueden incluir requisitos adicionales de ingreso (MEN, 2010).

1.6.2.15 Cobertura educativa en Colombia en educación básica y media.

De acuerdo con un estudio financiado por el DNP (2011), en cuanto a la cobertura educativa en los últimos años el país ha tenido significativos avances, siendo más específicos entre el período comprendido entre el año 2002 y 2009 la tasa de cobertura bruta aumentó pasando de cerca de un 90% a más de un 100%; Por su parte la tasa de cobertura neta total presentó un crecimiento significativo en ese mismo período de un 6% pasando en 2002 de 84% a en 2009 a un 90%. Un mayor porcentaje en comparación con la tasa de cobertura neta. Este crecimiento notorio trajo consigo su mayor beneficio en el cubrimiento de los rezagos educativos, debido a que se generaron niveles importantes en cuanto a los índices de cobertura para la primera infancia, educación primaria y secundaria (MEN, 2010).

Mientras que en la zona urbana la cobertura bruta en básica en 2009 llegaba a 110% en rural llegaba al 90%. De igual manera, existen grandes diferencias marcadas entre departamentos; mientras los cinco departamentos con coberturas más bajas tenían coberturas inferiores al 88% (Arauca, Guaviare, San Andrés, Vaupés, y Vichada) los

cinco departamentos con coberturas más altas tenían coberturas brutas superiores al 112% (Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre). Usando datos de 1996 al 2002 Sarmiento (2006) muestra que la tasa de repetición promedio en el país en el sector oficial es considerablemente más alta que la del sector no oficial y que en el sector oficial la mayor deserción se presenta en primero y sexto grados. García et al. (2010) realizaron un análisis de las variables correlacionadas con la repitencia, el cual arrojó como resultado que la extra-edad y la repetición son riesgos importantes para la deserción (MEN, 2010).

En relación con las teorías anteriormente referenciadas, y teniendo en cuenta que en los procesos de desconcentración o descentralización están tomando fuerza en toda América Latina como parte del amplio proceso que implica la reestructuración del Estado y el replantear políticas públicas, se tomará como sustento teórico para este trabajo lo expresado por Torres (2014) quien manifiesta que:

La descentralización administrativa y territorial, tiene como eje fundamental focalizar el tratamiento de asuntos, competencias y prioridades de una manera más efectiva, al interior de cada una de las entidades territoriales, la cual se puede dimensionar con la atención oportuna y concreta de las necesidades básicas de sus habitantes, mediante la aplicación integral de planes de desarrollo, debidamente estructurados, en el marco de políticas nacionales diseñadas por el gobierno en sintonía con los distintos sectores locales y seccionales del país.

Desde esta perspectiva, se puede asumir que la autonomía fiscal de las entidades territoriales se adecua al sistema de descentralización territorial vigente, si se tiene en

cuenta que se trata de una autonomía ajustada, que gira en torno a unos límites razonables, fijados en el marco de una política fiscal, armonizada con el sector central, de acuerdo con la Constitución y la ley, y que contribuye al manejo mesurado del presupuesto general, y un control más efectivo sobre las facultades o libertad de decisión de los gobernadores y alcaldes, conforme a la Constitución Política; la ley orgánica de presupuesto; la ley anual del presupuesto y sus respectivos reglamentos (Torres Romero, 2014).

La explicación sobre la génesis de estos procesos, parte del excesivo centralismo que acentuó desequilibrios regionales y sociales existentes y, de otro lado, la crisis económica que desde mediado de los años 70 aplicó medidas severas de ajustes, tanto estructurales como reformas institucionales, medidas que implicaron restricciones al gasto público, afectando especialmente la inversión social del Estado, y cuestionando así la poca capacidad de hacer compatible el crecimiento social con lo económico. En este sentido, los límites fijados para sujetar la libertad de los entes territoriales resultan apropiados para evitar desórdenes en materia fiscal por parte de los entes territoriales lo que conduciría a crisis permanente e inmanejable.

1.6.3 Marco conceptual

Para poder dar mayor claridad sobre lo que se pretende estudiar, es importante hacer referencia en los conceptos claves que se van a manejar durante todo el texto. Estos conceptos provienen de términos económicos y jurídicos especialmente, además del punto de inflexión de este texto: calidad y cobertura educativa.

1.6.3.1 Transferencias públicas.

Desde el punto de vista de las finanzas y la administración pública, estas partidas se pueden describir como asignaciones efectivas de dinero realizadas de un ente superior a uno subordinado o inferior. Autores como Silva, Páez y Rodríguez (2008) definen las transferencias como: “dineros de un presupuesto que percibe otro presupuesto por mandato legal” (Silva, Páez, & Rodríguez, 2008)(p.64) aquí, uno sería un gasto y en el otro es un ingreso. De igual manera, Villa, Macha y Muñoz (2004) sostienen que las transferencias se utilizan para solventar en su gran mayoría gastos administrativos de la entidad receptora, por lo que se ingresa por este concepto lo que llega por parte de los diferentes entes del sector público, con su respectiva repartición acorde al área, desde el orden departamental hasta el local (Villa, Macha, & Muñoz, 2004).

En el caso colombiano, las entidades manejadas a nivel nacional corresponden a esos organismos generales con mayor poder, y los subordinados corresponden a esas otras entidades que hacen parte del orden nacional, pero su control territorial es limitado (departamentos, municipios, distritos). Así, es importante tener en cuenta que generalmente una porción del financiamiento de diferentes instituciones del Estado proviene de recursos de orden nacional, los cuales se utilizan para solventar los gastos de funcionamiento; en este sentido, si hablamos del sector educativo también va a ser financiado en su mayoría por recursos del orden nacional (Colombia. Banco de la República., 2004).

1.6.3.2 Sistema General de Participaciones.

Para poder llevar a cabo las transferencias en los sectores, salud, educación y saneamiento básico, se dispone a utilizar el *SGP*, este sistema maneja los recursos del Gobierno Nacional Central colombiano, que son transferidos a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios. Estos montos deben ser destinados en su propósito general para solventar las necesidades de salud, educación, agua potable y saneamiento básico en los diferentes entes territoriales.

Desde la Constitución Política de 1991, el SGP está soportado por los artículos 356 y 357 los cuales establecen nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando así el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

Según Silva, Páez y Rodríguez (2008) el proceso a seguir para la asignación del SGP inicia con la asignación de recursos provenientes de los ICN, tributarios y no tributarios del Presupuesto General; seguido, estos recursos tienen salida bajo el rubro de *gastos* de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación por el concepto de *transferencias corrientes*; como último paso, llegan a formar parte del presupuesto del ente territorial correspondiente, bajo el concepto de ingresos no tributarios, llamadas comúnmente transferencias (Silva, Páez, & Rodríguez, 2008).

1.6.3.3 Descentralización.

Este concepto ha sido explicado por Jaramillo (2010), como un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. Este puede definirse como un proceso de transferencia de poderes, capacidades y recursos, organizada

y ordenada, dada por parte del gobierno central, a otra autoridad o institución subnacional, que permite la administración y gerencia de recursos con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas planes y proyectos que procuren enfrentar los problemas estructurales de orden subnacional (Jaramillo, 2010).

Por su parte, Vidal (2004) alude al concepto como una reforma institucional de origen jurídico-político dirigida a mejorar la gobernabilidad democrática y el desempeño sustentable de un Estado, a través de la transferencia de potestades de planificación, obtención, administración, asignación y provisión de recursos a cargo del gobierno central hacia otros ámbitos del Gobierno Nacional, entidades federativas y municipios, que incluyen a organizaciones sociales y económicas (Vidal Carrera, 2004).

Al respecto, dentro del sector público centralizado, la descentralización enfoca su atención hacia la estructura organizacional, a los procesos de la toma de decisiones para la provisión de servicios y asignación de recursos, así como el desempeño de responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno y las instituciones u organizaciones que tienen objetivos de carácter público. El fin último y más profundo de esta, corresponde al enfrentamiento de la pobreza, aumentar la participación ciudadana y reducir la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

1.6.3.4 Autonomía fiscal.

Planteada por Sánchez (2013) como la posibilidad de generar sus ingresos mediante impuestos, tasas y contribuciones. Se parte de la existencia de un poder tributario centralizado, el cual en Colombia corresponde al Congreso de la República; otro

originario con limitaciones, en cabeza de las asambleas y concejos que es derivado como excepción a la cláusula general de competencias, en los estados de excepción para el ejecutivo (Sánchez Zapata, 2013). El supuesto de autonomía parte del reconocimiento de una entidad territorial como fundamental, y establece la posibilidad de que los entes territoriales como municipios amplíen su capacidad fiscal efectiva, lo que se traduce en la generación de recursos a fin de atender las responsabilidades que constitucional y legalmente se les asignen.

1.6.4 Marco legal

El marco legal bajo el cual se examinó el presente trabajo gira entorno principalmente de la Constitución Política de Colombia (1991). A continuación, se estipulan las leyes, decretos y actos administrativos que dan apoyo a los procesos administrativos desde los cuales se llevan a cabo las transferencias, procesos de descentralización y demás procesos específicamente articulados con sector educativo en el país (Ver Tabla 1).

Tabla 1. *Leyes y normas sobre descentralización y educación en Colombia*

Norma	Descripción
Ley 46 de 1971	En esta se estipulan los porcentajes por los cuales se dispondría a distribuir el presupuesto. Se encuentra actualmente NO VIGENTE ante la expedición de la Ley 60 de 1993

Norma	Descripción
Ley 10 de 1990	Obedece a la reorganización del Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Se estipula la gratuidad del servicio básico de salud a nivel nacional y en sus entidades territoriales descentralizadas.
Ley 30 de 1992	Se organiza el servicio público de la educación superior. En ella se establecen todos los fundamentos, conceptos y procesos específicos de la educación superior en Colombia.
Decreto 2127 de 1992	Aquí se reestructura el Ministerio de Educación Nacional. En él se establecen las entidades que pertenecen al Ministerio, así como sus disposiciones y procesos para la implementación de planes, programas y proyectos.
Ley 60 de 1993	Donde dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones
Acto legislativo 01 de 1993	Corresponde a la elección de la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Acto legislativo 01 del 1995	Se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política. En él se dicta que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la nación

Norma	Descripción
Ley 549 de 1999	Aquí se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
Ley 617 de 2000	Donde se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Ley 715 de 2001	En ella se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Acto legislativo 01 de 2001	Modificación los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política
Ley 1176 de 2007	Donde se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Acto legislativo 04 de 2007	Aquí se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
Decreto 028 de 2008	En el que se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

Norma	Descripción
Decreto 313 de 2008	Donde reglamentan parcialmente las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007.
Decreto 276 de 2009	Aquí se modifica parcialmente el Decreto 313 de 2008, que reglamenta parcialmente la Ley 1176 de 2007, y se dictan otras disposiciones
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Fuente: Elaboración propia (tomando como base Leyes, Decretos y Normas expedidas en Colombia).

En estas leyes, decretos y actos administrativos se especifican las modificaciones de entidades relacionadas con el MEN, así como las disposiciones referentes a los recursos que a este se destinan desde cada uno de los entes territoriales bajo el supuesto de descentralización y autonomía territorial. Asimismo, se muestran las facultades y competencias de las entidades descentralizadas para efectos del SGP, es decir, el monto, para cada departamento, distrito y municipio, además de su aumento de acuerdo con las disposiciones nacionales con relación al presupuesto general de la nación.

Adicionalmente, como se observa en la Tabla 2, la Ley 60 de 1993, el Acto Legislativo 01 del 1995, el Acto Legislativo 01 de 2001, Ley 1176 de 2007 tienen dentro de sus disposiciones la inclusión y/o modificación de los Artículos 347, 356 y 357. En estos artículos se estipulan los porcentajes correspondientes del presupuesto en sus disposiciones referidas al SGP y a otras transferencias de ley, así como el establecimiento de sus porcentajes de aumento anual, que en su última modificación no superaba el 1,5%

sobre la inflación. Así como sus excepciones ante la atención de ciertos gastos necesarios dentro de los sectores estipulados propios de las administraciones subnacionales.

Por consiguiente, en lo relacionado a las reformas del SGP, tras su creación en 2001 por medio del acto administrativo 01 de ese mismo año, se han realizado dos reformas una en 2007 y la otra en 2015. La primera reforma estuvo soportada por el Acto Legislativo 04 de 2007 donde se estipulaba que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más el crecimiento real fijo del 4,8%, modificación que estuvo vigente desde 2011 hasta 2016. Posteriormente la reforma que continuó se justificó legalmente por medio de la Ley 1753 de 2015 y entró en vigencia desde 2017; en esta se refiere al cambio en la proveniencia de los recursos para el SGP y contempla que a partir del 2017 los recursos del SGP provendrán del promedio de variación porcentual de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los últimos cuatro años, tanto tributarios como no tributarios.

El conjunto de leyes que se describen anteriormente corresponden herramientas con relación a la descentralización territorial especialmente en su ámbito educativo. Estas buscan incentivar una cultura de análisis de riesgo entre las diferentes administraciones locales y los entes encargados de las finanzas, así con ello, promover la responsabilidad fiscal de los entes territoriales, los cuales según las leyes se alimentarían de la autonomía fiscal para poder desarrollar planes, programas y proyectos que busquen incentivar los sectores educativos, de salud y saneamiento básico. Todo ello, desarrollado por medio de la instauración del SGP y con la debida aportación del Gobierno Nacional para llevar a cabo los procesos del pertinente ajuste relacionados a condiciones de cumplimiento y

compromiso, con el apoyo de recursos destinados a los programas de fortalecimiento institucional territorial y a la inversión social.

Jurisprudencias

Fuera de las leyes generales y los artículos establecidos en la Constitución Política de 1991 con relación a la educación y su financiación, se encuentran todo el conjunto de sentencias dictadas por los diferentes tribunales que contribuyeron a la interpretación de las normas y a la aplicación de la normativa sobre la educación. Entre las principales se encuentran las siguientes:

- Sentencia T-406 de junio 5 de 1992. M.P. Ciro Angarita Varón.
- Sentencia C-.478 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia C-535 de 1995.
- Sentencia C-195 de 1997. M.P. (E) Carmenza Isaza de Gómez.
- Sentencia C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-540 de 2001.
- Sentencia C-487 de 26 de junio del 2002.
- Sentencia C-614 de agosto 6 del 2002.
- Sentencia C-692 de 27 de agosto del 2002.
- Sentencia C-937 de 2010.

1.7 Diseño Metodológico

Para dar respuesta a la pregunta problema y cumplir con los objetivos planteados, el presente trabajo se enmarca en el paradigma mixto, que según Hernández Sampieri (2014) representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio.

En ese entendido, este trabajo consiste tanto en análisis de normas y su interpretación y consultas a una población muestra que está inmersa en el tema central del trabajo. Dado el objeto de la investigación, en el ámbito cualitativo el método utilizado es el hermenéutico jurídico-económico, por cuanto se interpretaron los actos legislativos y las leyes que los desarrollan y se relacionaron con las variables e indicadores que le competen.

Asimismo, se auscultó el impacto de las reformas constitucionales al régimen de las transferencias en la educación en el departamento del Atlántico y su incidencia en la cobertura y calidad de la educación pública, mediante una investigación sociocrítica que se caracteriza por el hecho de indagar, obtener datos y comprender la realidad en la que se inserta la investigación, y a su vez, provocar transformaciones sociales en los contextos en los que se interviene. En este sentido, se utilizará la ciencia crítica, la que según De Sousa (2006), “incorpora las prácticas y fines de ambas metodologías; empírico analítica y constructivista, y busca recuperar el papel teórico para la teoría social y la práctica en general” (Rincón & Arnal, 2007, pág. 34).

Conjuntamente, se acudió al uso de técnicas cuantitativas que buscaron medir los resultados y utilizar indicadores para su análisis. Por lo que fue necesario acudir a técnicas de recolección de datos cuantitativos como encuestas y documentos de bases de datos. Como marco territorial, se tomó la situación del departamento del Atlántico en materia de educación, a partir de las reformas introducidas a los originales Artículos 356 y 357 de la Constitución Política para llegar al conocimiento general de las reformas al régimen de las transferencias.

En este orden de ideas, para realizar las entrevistas y encuestas, se identificó como universo al departamento del Atlántico, por lo que la población escogida para la aplicación de la entrevista y encuesta son los funcionarios directamente relacionados con el sector educativo del departamento.

1.7.1 Población y muestra

Para la selección de la muestra se utilizó el método del muestreo aleatorio simple, el cual garantiza que todos los posibles participantes tengan la misma oportunidad de ser elegidos. Es decir, la probabilidad de selección de un sujeto de estudio es independiente de la probabilidad que tienen el resto de los sujetos que integran la población objetivo (Otzen & Manteroral, 2017). Para especificaciones de este estudio, la población objetivo fueron directores, docentes y estudiantes de 10° y 11° de colegios de educación media del departamento del Atlántico.

En cuanto a cuestiones de la investigación se opta por una selección dirigida y se aplicó el instrumento a 15 directores de colegios de educación media del departamento,

225 docentes, 300 estudiantes de 10° y 11°, y por último 6 secretarios de educación, de los cuales 5 son municipales y uno es distrital.

1.7.2 Tipo de investigación

En función de los objetivos planteados con la investigación, se utilizaron básicamente tres tipos de investigación: descriptiva, por cuanto se evaluará el impacto de las reformas constitucionales al régimen de las transferencias en la educación del departamento del Atlántico; analítica dado que se cotejarán o sea hará una comparación entre el régimen de las transferencias o situado fiscal consagrados originariamente en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y la reformas contenidas en los Actos Legislativos de 1995, 2001 y 2007; y el analítico referido al análisis y evaluación de la situación creada por las reformas.

Los instrumentos de medición cuantitativos utilizados para la recolección de datos presentados en este capítulo se basaron en entrevistas con un cuestionario de preguntas cerradas y abiertas que fueron elaborados en base a los instrumentos de evaluación de calidad educativa de la UNESCO y UNICEF.

1.7.3 Recolección y análisis de datos

En la presente investigación, se utilizó la técnica de análisis datos abiertos obtenidos por medio de fuentes secundarias como el Banco Mundial, el SIMAT, MEN, Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

Sumado a lo anterior, a través de instrumentos de recolección de datos como las encuestas con cuestionarios cerrados, entrevistas semiestructuradas y la observación directa a las distintas poblaciones escogidas para esta investigación, se llegó a un análisis descriptivo de dicha información para contribuir con la formulación de las reflexiones finales.

El instrumento que fue diseñado corresponde a una encuesta codificada en un protocolo definido, que lleva a modo de presentación inicial, una aclaración destacada que advierte acerca de los objetivos del trabajo como también acerca de la confidencialidad de los datos, asimismo, cabe aclarar que esta información se explicó oralmente ante cada grupo poblacional.

Una vez realizado el trabajo de campo, se llevó a cabo la codificación de la información que consistió en la agrupación de los temas y conceptos individuales, asignándole a cada respuesta una etiqueta o una categoría. Lo citado, facilitó integrar la información, relacionar dichas categorías obtenidas y triangular con los fundamentos teóricos de la investigación. De acuerdo con los resultados obtenidos se procesaron en el software Excel concebido para el análisis de datos, por su potencia, universalidad y aceptación en el ámbito del análisis de datos.

CAPÍTULO II

Identificación de los principios rectores de la educación: un acercamiento al ámbito internacional y nacional

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, se instaura un nuevo orden mundial internacional basado en la cooperación y unión de la mayoría de los países. En 1945 nace la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como órgano internacional rector para mantener la paz y la seguridad, promoviendo la amistad entre países. Con ello, se tiene una nueva visión más amplia de los derechos, que se establecen en 1948 tras la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de ese año. En esta se adopta y proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Resolución 217 A (III), que consta de 30 artículos en los cuales se especifican 30 derechos fundamentales internacionales con el fin de fundarlos en el régimen del derecho y hacer saber su importancia de conocimiento mundial.

Uno de estos derechos fundamentales es el derecho a la educación, proclamado en el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En él se establece que:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria (...) tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos (...) (ONU, 2015, pág. 54).

Desde ahí que, los países pertenecientes a la ONU – que en 2017 llegó a 195 miembros – tomaron como antecedente el derecho a la educación establecido en el artículo 26 para incorporarlo a sus derechos nacionales. En Colombia fue reconocido como derecho fundamental en el Artículo 67 de la Constitución Política de 1991 donde se establece la educación como “...un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, hay un organismo que hace parte de la ONU el cual brinda herramientas a todos los estados para propender por este derecho fundamental: la UNESCO es el organismo internacional encargado de elaborar instrumentos educativos que promuevan el acceso a una educación de calidad, apoyar programas y políticas científicas para el desarrollo, adoptar normas internacionales y gestionar programas para el intercambio de conocimientos. Todo ello reafirmando y defendiendo las misiones humanitarias en pro de la educación y la cultura (UNESCO, 2020).

En este sentido, los organismos internacionales han tomado acuerdos y convenios como fundamento para recomendaciones generales de planes, programas y proyectos referidos a la educación (Ver tabla 2). Entre estos, el aumento del acceso donde se priorice las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, minorías étnicas, de género, y sociales; propendiendo por una educación como derecho humano universal, accesible para todos(as) y de calidad.

Tabla 2. *Instrumentos para el fortalecimiento sobre el derecho la educación*

Instrumento	Año	Entidad	Descripción
Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza	1960	UNESCO	Plantea eliminar toda forma de discriminación por raza, religión o cultura, en la educación. se incorporan otros sentidos del derecho a la educación como la igualdad de acceso a otros niveles educativos, la calidad de la educación, la no discriminación del docente y el derecho de los grupos minoritarios de gestionar sus centros educativos y recibir educación en la lengua materna.
Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales	1966	ONU	En el Artículo 13 establece el mecanismo para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación en cada uno de los niveles que componen los sistemas escolares. También intenta incluir a las personas adultas con escaso nivel escolar.

<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial</p>	1965	ONU	<p>En su Artículo 5 insta a los Estados a que se comprometan a prohibir toda forma de este tipo de discriminación y garantizar la igualdad de las personas ante la ley y el goce pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la educación.</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	1979	ONU	<p>Insta a los estados miembros a luchar contra la discriminación por género, promoviendo la igualdad dentro de todos los estados miembros y el derecho a la educación de las niñas.</p>
<p>Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes</p>	1989	OIT	<p>En su artículo 26 recomienda adoptar medidas para que los pueblos originarios adquieran educación contextualizada basada en la transferencia de conocimiento tradicional.</p>
<p>Convención sobre los derechos del niño</p>	1989	ONU	<p>En su Artículo 24 insta a los Estados a asegurar el acceso a la educación para los niños y</p>

niñas, pertinente y en condiciones de igualdad. Asimismo, plantea la reducción de las problemáticas con relación a la deserción.

<p>Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos</p>	<p>1997</p>	<p>UNESCO</p>	<p>Reconoce al Estado como actor fundamental garante del derecho a la educación, especialmente para las poblaciones vulnerables independientemente de la edad, género o etnia.</p>
<p>Declaración de Yakarta</p>	<p>2005</p>	<p>UNESCO</p>	<p>Desarrollada en el marco de la <i>Conferencia internacional sobre el derecho a la educación básica como derecho social fundamental y el marco jurídico para su financiación</i>, se buscó establecer un marco legal para financiar la educación básica mediante la financiación pública y su colaboración con el sector privado. Todo ello bajo los</p>

principios de igualdad y no discriminación.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2006	ONU	En su artículo 24 insta a los miembros a reconocer el derecho a la educación de las personas en condición de discapacidad con las nociones de educación inclusiva.
Marco de acción de Belén	2010	UNESCO	En el marco de la <i>Sexta conferencia de educación de adultos</i> se declara que el ejercicio del derecho a la educación está condicionado por cuestiones políticas, financieras y de participación ciudadana.

Nota: Aquí se muestran los principales instrumentos internacionales propuestos para mejorar las condiciones de los países en torno a la educación entre el 1960 y 2010.

Fuente: (Ruiz, 2012) Elaboración propia.

Al respecto, los tópicos principales que giran en torno a los lineamientos estratégicos de la educación como derecho, están determinados por la igualdad y no discriminación, considerando todas las poblaciones sociales especialmente las vulnerables y grupos

minoritarios. Asimismo, se establecen los fundamentos en términos internacionales de su marco jurídico y financiación, especificando la necesidad de encontrar formas que permitan mejorar la calidad y el acceso.

En este sentido, desde el espacio internacional se dictan lineamientos sobre la educación, los que se basan en el Art. 26 de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos que corresponde al derecho a la educación; y los principios que sobre éste se dictan. Lineamientos que han repercutido y lo continúan haciendo sobre las políticas instauradas en los países sobre la prestación del servicio educativo, y las cuales marcan un rumbo importante hacia una ruta de accesibilidad y calidad.

2.1 Principios rectores de la educación en el ámbito internacional

A partir de la entrada en vigor de los lineamientos o postulados de los *Derechos Humanos*, se acordaron una serie de principios rectores, los cuales iban a significar la guía que alimentaría la construcción de las diferentes políticas en los países de todo el mundo. Estos principios, fueron simplificados por la UNESCO (2020) y se redujeron así: no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato, acceso a la educación y solidaridad (UNESCO, 2020).

2.1.1 No discriminación

Este principio constituye el primero que se gesta fundamentando según lo planteado en el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que todos los seres humanos deben tener acceso a la educación tanto como un derecho como, de hecho. Sin embargo, no fue contemplado desde un inicio en la Constitución de la UNESCO, por lo que posteriormente fue aprobado y agregado por el Consejo Ejecutivo en su 177^a

Reunión (Decisión 177 EX/35 II); apoyado por los párrafos 4 y 6 del Artículo IV y el Artículo VIII de la Constitución, donde se especifica la posibilidad de adhesión de instrumentos que los Estados firmantes hayan aprobado en sus distintas convenciones (UNESCO, 2020).

De ahí que, a partir de ese momento se aplican las modificaciones acordadas en la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* en 1960, donde se inscribe a los Estados que deben brindar información sobre: los medios empleados para proscribir la discriminación en la enseñanza y garantizar la igualdad de en el ámbito de la enseñanza; y además, las medidas adoptadas para garantizar la igualdad de oportunidades en el campo de la enseñanza y alcanzar la Educación para Todos (EPT), comprendida la paridad entre los sexos en la enseñanza, y para aplicar las estrategias y los programas a fin de lograr el pleno ejercicio en el país del derecho de toda persona a la educación sin ser objeto de discriminación o exclusión.

Igualmente, el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en el 2009, dictó disposiciones y orientaciones sobre la manera que este principio debe ser entendido con relación a los diferentes derechos económicos, sociales y culturales. En él se establece que la no discriminación y la igualdad son esenciales para el goce y disfrute de los derechos, lo que se observa más específicamente en su artículo 2, párrafo 2 del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, donde los Estados parte deben: “garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o

social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (UNESCO, 2020, págs. art. 2, pár. 2).

2.1.2 Igualdad de oportunidades y de trato

Al igual que el principio de *no discriminación*, el principio de *la igualdad de oportunidades en el trato* fue ingresado a la Constitución de la UNESCO gracias a la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, apoyado por los párrafos 4 y 6 del artículo IV y el artículo VIII, en donde se dictan disposiciones para los Estados sobre el fomento de la igualdad de oportunidades en el trato, teniendo en cuenta las grandes desigualdades encontradas dentro de los Estados miembros que siguen creciendo.

Para poder dar cumplimiento a lo estipulado por medio de este principio, es necesario que los entornos de aprendizaje estén adecuados para todos los educandos, siempre en respeto de sus diversas capacidades, necesidades y características buscando eliminar todas las formas de discriminación provenientes de ellas. Ello se apoya en la instauración de *educación inclusiva* orientada a enseñanza en entorno de igualdad y oportunidades educativas (UNESCO, 2020).

2.1.3 El acceso universal a la educación

Este principio se encuentra en la mayoría de los instrumentos de la UNESCO en cuestión de educación. Entre sus contenidos normativos se encuentran la *Observación general 6* y *11*, y el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En su *Observación general 6*, premisa 12 estipula la necesidad de ampliar el

acceso sin discriminación de edad hacia la población mayor en edad de jubilación eliminando los obstáculos con relación a la educación tercerizada.

De igual forma, en su Observación general 11, premisas 6 y 7 constata que los Estados deben garantizar obligatoriedad y gratuidad de la educación en sus esferas básicas, aspectos que ayudan a promover en los Estados el aumento del acceso y la cobertura educativa. En este aparte, el acceso universal a la educación incluye la inmersión de población tradicionalmente excluida como discapacitados (as), adultos mayores, población indígena, entre otros (ONU, 2015).

2.1.4 *El principio de solidaridad*

El *principio de la solidaridad* se inscribe en la Constitución de la UNESCO fundada en la necesidad de no sólo considerar acuerdos políticos y económicos de los gobiernos para el mantenimiento de la paz, sino inscribir estos acuerdos sobre la *solidaridad intelectual y moral de la humanidad*. Por esto se considera una fuente inicial de motivación hacia el compromiso de todos los Estados por el cumplimiento unánime del Derecho a la Educación (Arteaga, López, Vásquez, & Nuzcue, 2020).

Aunado a este principio, se inscribe la solidaridad internacional para la obtención de herramientas necesarias que faciliten la mejora en el acceso y la calidad educativa para todos los Estados. Por lo que la ONU declara que la escasez de fondos no debe poner en peligro las oportunidades educativas de millones de personas a nivel mundial y en la cooperación internacional se ubicarán espacios para aportar a este esfuerzo conjunto.

Estos lineamientos dictan entonces los parámetros que debe llevar consigo el derecho a la educación, es decir, los Estados deben abogar con el cumplimiento de este derecho

incluyendo los principios que a él respecta. Los cuatro principios abogarían principalmente por el aspecto que a la cobertura educativa se refiere, es decir, estarían más encaminados a la accesibilidad y todas las poblaciones que deben ser sujetos de la educación. Asimismo, indirectamente se inscribe en cada principio que el servicio prestado debe ser de calidad. En este sentido, para el cumplimiento de estos principios y del derecho a la educación se usan indicadores que corresponden directamente a los factores de calidad y cobertura educativa, indicadores que serán profundizados más adelante.

Por otra parte, junto con estas especificaciones en cada uno de los principios, otra iniciativa importante de los organismos internacionales encabezados por la ONU es la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acogida por todas las naciones firmantes en la Asamblea General de la ONU en 2015.

2.1.5 Contribuciones de la legislación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su componente educativo

2.1.5.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para poner fin a la pobreza, proteger el planeta, el medio ambiente y garantizar el goce de paz y prosperidad, se realizó un llamado universal encabezado por Naciones Unidas donde se plantearon los hoy llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los cuales, nacieron como respuesta a las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales mundiales encontradas y basadas después del establecimiento y culminación de la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 (PNUD, 2020).

Por ello, en 2015 se establecieron ODS que pretenden sean cumplidos por todos los firmantes para 2030, integrados por 17 objetivos (Ver Figura 1) con los que se pretenden realizar intervenciones en los países para propender por el desarrollo de los países y su sostenibilidad económica, ambiental y social (PNUD, 2020). Estos 17 objetivos marcan los lineamientos a seguir para todos los países en cuanto a sus políticas planes y programas relacionados con ellos, siendo su finalidad propender por el desarrollo en todas sus vertientes.

Figura 1. *Los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible*

- Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
- Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
- Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países
- Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
- Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
- Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: (PNUD, 2020).

En esta línea, uno de los objetivos clave para el desarrollo social es el número 4 *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, cuyo fundamento se basa en el derecho humano a la educación gratuita y de calidad en sus niveles básicos. Este objetivo ve a la educación como un motor para el desarrollo sostenible por lo que basado en esto busca asegurar que todas las niñas y niños en el mundo logren completar su educación en los niveles básicos para 2030. De igual forma, aspira a que este acceso a la educación se dé enmarcado en los principios rectores de la UNESCO para la educación: no discriminación, igualdad de oportunidades, acceso universal y solidaridad.

Para ello, se requiere que desde las naciones firmantes se realice un entramado político y legal que fundamente los 17 objetivos, por lo que desde el PNUD se proponen acciones para la gestión de políticas y la inclusión de leyes acordes a la *Agenda 30*. Entre estas acciones se encuentran legislar con una visión encaminada a los ODS; planear, aprobar y sancionar presupuestos en pro de los ODS, requiriendo financiamiento que apunte directamente a combatir las causas de la desigualdad y enfocando los planes de desarrollo y el gasto público en pro de la *Agenda 30*; promover la participación ciudadana, garantizando la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles; y, por último, monitorear el progreso nacional de a cuerno con indicadores específicos, fungiendo el poder legislativo como un ente fiscalizador del poder ejecutivo y garantizando que se estén implementando las políticas públicas necesarias para alcanzar las metas comprometidas en cada ODS (Tassara & Cecchini, 2016).

2.1.5.2 Legislar en pro de los ODS.

En pro de la ejecución de las acciones de los gobiernos para llevar a cabo los ODS es necesario crear un marco normativo el cual fundamente y soporte dichos procesos. El poder legislativo de los gobiernos tomaría un gran protagonismo en este caso ya que es el encargado de contribuir al fortalecimiento de los fundamentos legales y normativos del quehacer del gobierno todo ello en beneficio de acelerar y contribuir al desarrollo sostenible. En este sentido, la generación de la normatividad en pro de la Agenda 30 correspondería un desafío clave para los congresos de las naciones.

Para llevar a cabo de la mejor manera el proceso legislativo, desde el PNUD se recomienda la integración de Grupos de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los ODS en cada nación, que sean de carácter multisectorial y multipartidista. Además, busca que se asegure que existan las capacidades legislativas para la buena implementación de los ODS, a través de la puesta en marcha de una estrategia de sensibilización respecto del papel de los órganos legislativos. Todo ello, para evaluar que las propuestas de ley contengan un análisis sobre su vinculación con los ODS y un análisis relativo al cumplimiento de los derechos humanos por brecha de vulnerabilidad (Tassara & Cecchini, 2016).

Dichas iniciativas pueden apoyarse de la generación de indicadores y datos estadísticos accesibles para todo público, donde se indique el grado de vinculación de las iniciativas legislativas de los gobiernos con lo programado dentro de la Agenda 30 en provecho de los ODS; y los avances en sus trámites. Por lo que se integran cinco principales recomendaciones: 1. Reinstalar en la cámara de senadores e instalar en la de

diputados los respectivos grupos de trabajo interdisciplinarios para el seguimiento legislativo de los ODS; 2. Promover actividades en el nivel gubernamental que sensibilicen a todos los legisladores sobre su papel estratégico en la consecución de la Agenda 2030; 3. Promover que los dictámenes de ley reconozcan explícitamente su contribución al desarrollo sostenible; 4. Impulsar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en la designación de los presidentes y secretarios que conforman las mesas directivas en las comisiones ordinarias (PNUD, 2020).

Desde el establecimiento de los derechos fundamentales y en estos el derecho a la educación, se han incluido dentro de la condición de garantía eficiente de estos derechos, los principios rectores como la no discriminación, igualdad, accesibilidad y solidaridad. Con estos principios y las necesidades concernientes a cada contexto mundial, han logrado sentar una base para el establecimiento de herramientas y soluciones para los problemas que competen a los Estados dentro de sector educativo, convirtiéndose en una guía para los ODS. En conformidad a esto, se espera que para 2030 los países que se comprometieron con su cumplimiento con relación al ODS4, lleguen a niveles elevados de calidad y cobertura educativa, siendo una herramienta la guía del PNUD, soportado por el principio de la solidaridad internacional.

Análogamente y en la misma línea, estas iniciativas deben ser soportadas por unos recursos del presupuesto nacional para el establecimiento de las políticas, planes y programas que, fundamentados en la legislación creada, procurarán cumplir las condiciones mínimas para suplir de manera eficiente los servicios en pro de los ODS; siendo uno de los servicios públicos más importantes la educación.

2.2 Indicadores educativos, calidad y cobertura

Para medir que se estén llevando a cabo iniciativas en beneficio del derecho a la educación en su calidad y cobertura, al igual que el debido cumplimiento de los compromisos instaurados por los ODS, los organismos internacionales como la ONU y la OCDE implementan indicadores estadísticos. Dichos indicadores se podrían considerar como una herramienta de medición estandarizada, para dar cuenta de la evolución y los cambios en cada uno de los ODS. En este sentido, para determinar el cumplimiento del derecho a la educación establecido en art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, bajo el ODS 4 se fijan indicadores específicos de calidad y cobertura educativa, los que serán identificados a continuación junto con el balance de estos a 2018 en el mundo.

Los indicadores del ODS 4 van a abordar cada una de las metas establecidas para él. Dentro del ODS se inscriben metas a, b y c que van encaminados a presupuestos más grandes en cuanto a la adecuación de instalaciones, aumentar el número y la calidad de los maestros y el aumento del número de becas para estudiantes. Además de eso, dispone de 7 metas específicas para 2030 encaminadas específicamente a los indicadores de cobertura y calidad.

2.2.1 Indicadores de cobertura y calidad

Entre el conjunto de indicadores que permiten ser aplicados para la medición de resultados, desde los ODS pueden acotarse dependiendo del territorio al cual pertenezcan, por ello se encuentran divididos en: globales, regionales y locales, cada uno específico para su aplicación en un territorio determinado.

Los *indicadores globales* son aquellos que guían las metas de los objetivos a nivel mundial, por lo que tienen la finalidad de identificar los progresos en los ODS en un aspecto general internacional; ante ellos, los países firmantes se reúnen cada año para la evaluación continua de los avances e identificar los aspectos de posible mejora mundial. Los *indicadores regionales* por su parte, permiten captar las particularidades regionales, para después evaluarlas y discutirlos en foros intergubernamentales regionales.

Por último, los *indicadores nacionales* son más contextualizados que los anteriores, debido a que permiten identificar fortalezas y limitaciones políticas para actuar sobre ellas; en este sentido, cada país elige sus indicadores de acuerdo a las necesidades particulares que observe para poder trabajar en cada una de las partes del sector educativo propio de cada nación (DNP, 2020).

Se debe mencionar que, dentro de los indicadores delimitados por el espacio territorial, se encuentran aquellos incorporados por tema, donde se especifican los grandes ejes a trabajar en cada una de las metas. Entre ellos se especifican los *indicadores estructurales* que reflejan los esfuerzos legislativos de los Gobiernos; los *indicadores de proceso*, los cuales expresan las medidas que los Estados han adoptado para aplicar la legislación; y finalmente, los *indicadores de resultados* que revelan los efectos de estos esfuerzos legislativos y políticos.

Estos a su vez se dividen por el tipo de impacto que generan diversos campos, entre los que encontramos hasta 7 indicadores para algunos de ellos. Los tipos de indicadores corresponden dentro de sus 7 metas a *Aprendizaje* (4 indicadores), *conclusión* (2 indicadores), *participación* (7 indicadores), *oferta* (6 indicadores), *competencias* (5

indicadores), *conocimientos* (2 indicadores) y *política* (5 indicadores). Para efectos de este estudio se tendrán en cuenta principalmente aquellos relacionados con cobertura y calidad específicamente, que en este caso serían *participación* y *competencias*, y adicional a estos dos un indicador de *política* relacionado con el gasto en educación (Ver Tabla 3).

Tabla 3. *Indicadores de educación*

	Meta	Abordaje	Indicador
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	4.1		1. Tasa de niños fuera de la escuela
	4.2	Cobertura	2. Tasa bruta de matrícula
	4.3		3. Tasa bruta de matrícula enseñanza terciaria
	4.4	Calidad	1. Tasa de logro educativo
	4.5		1. Gasto en educación
	4.6	Calidad	2. Tasa de alfabetismo
	4.7		3. Porcentaje de alumnos con comprensión adecuada

Nota: Elaboración propia basada en Internacional de la Educación (2017) y UNESCO (2018).

2.2.2 Calidad y cobertura educativa mundial

Desde la instauración de los ODS a nivel mundial se han realizado acciones en busca de la mejora de las condiciones de calidad y cobertura educativa. Para observar el panorama de la educación en el mundo, es necesario analizar los resultados obtenidos en los indicadores descritos en la tabla 3 sobre cobertura y calidad, y estos cruzarlos con el gasto en la educación.

2.2.2.1 Indicadores de cobertura en la educación mundial.

Como ya se describió antes, los indicadores dan cuenta de la situación general global de un aspecto en específico, aquí se procede a exponer tres indicadores de cobertura global y tres de calidad a nivel global, identificando las tendencias en cada uno de ellos. Los indicadores descritos desde la perspectiva global de cobertura son (Figuroa et al., 2017):

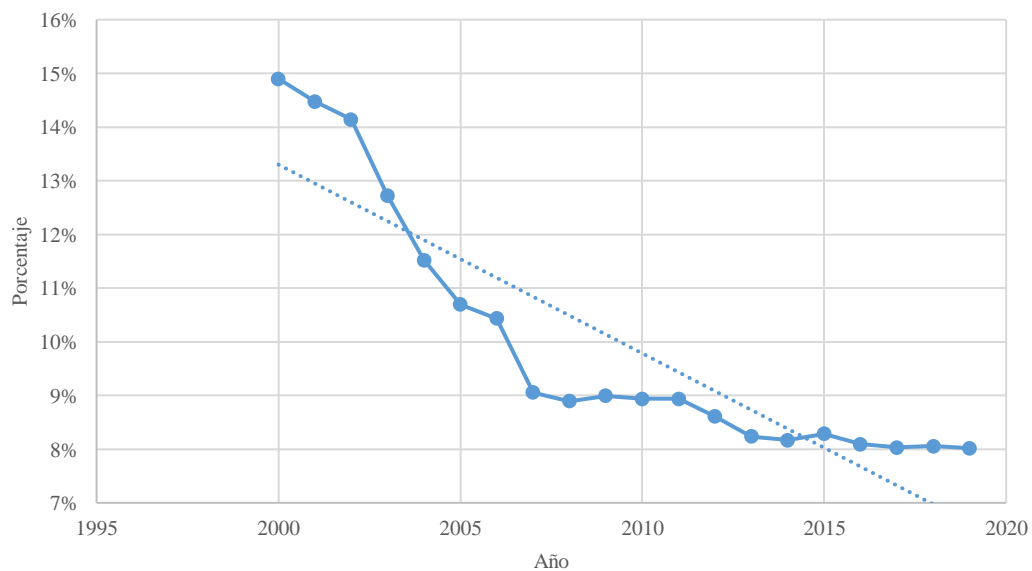
1. Niños y niñas que no asisten a la escuela a nivel mundial desde el año 2000 hasta el año 2019 como porcentaje de los niños en edad de asistir a escuela primaria.
2. Inscripción escolar mundial, nivel secundario desde el año 2000 al 2018, porcentaje bruto.
3. Inscripción escolar mundial, nivel terciario entre los años 2000 a 2018, porcentaje bruto (Figuroa, Carreón, & Montoya, 2017).

En primer lugar, se encuentran los *niños no escolarizados*, estos son el porcentaje de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están matriculados en la escuela primaria o secundaria, es decir, también entran los niños en el grupo de edad oficial de primaria que están en la educación preescolar por lo que son considerados fuera de la

escuela. Este indicador quiere decir que mientras más alto sea el número de niños no escolarizados, mayor será la necesidad de orientar los esfuerzos hacia la búsqueda de la educación primaria universal (Figueroa, Carreón, & Montoya, 2017).

Según datos del Banco Mundial (2020) después de la inscripción de los ODS, la no escolarización de niños ha pasado de un 15% en el año 2000 a cerca del 8% en 2019 lo que quiere decir que ha disminuido la no escolarización cerca de un 7% en 19 años (Banco Mundial, 2020). Esta cifra puede parecer ínfima, pero en comparación con años anteriores, desde la inscripción de los ODS esta cifra ha mostrado un comportamiento acelerado con tendencia a la baja.

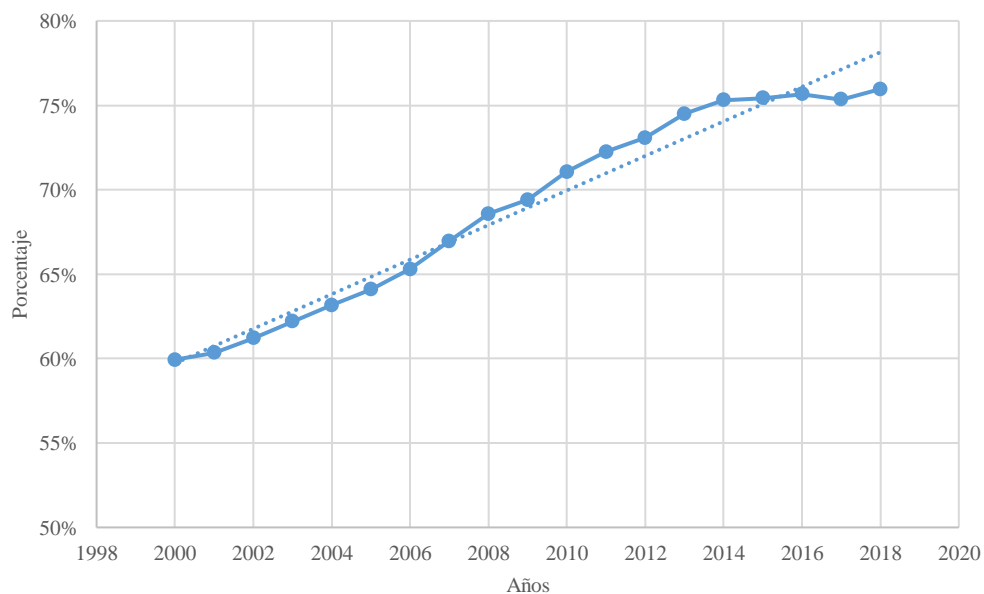
Figura 2. *Indicador de cobertura 1. Niños que no asisten a la escuela mundial 2000 – 2019 (% de niños y niñas en edad de asistir a la escuela primaria)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

Asimismo, el indicador correspondiente a la *Inscripción escolar mundial* corresponde al número total de estudiantes matriculados en la educación, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de cursar la secundaria. Este indicador quiere decir que, si hay una elevada tasa bruta de matrícula, hay a su vez, un alto grado de participación, sin importar el hecho que el alumno forme o no forme parte del grupo de edad oficial. Como se observa en la Figura 3, la tendencia mundial en cuanto a la inscripción escolar a nivel secundario sigue al alza desde el 2000, sin embargo, aún está lejos de llegar a un ideal superior del 90%. En su último año reportado (2018) a nivel mundial la inscripción en nivel secundario sólo alcanzó el 76%, lo que sigue siendo un reto grande para su cumplimiento.

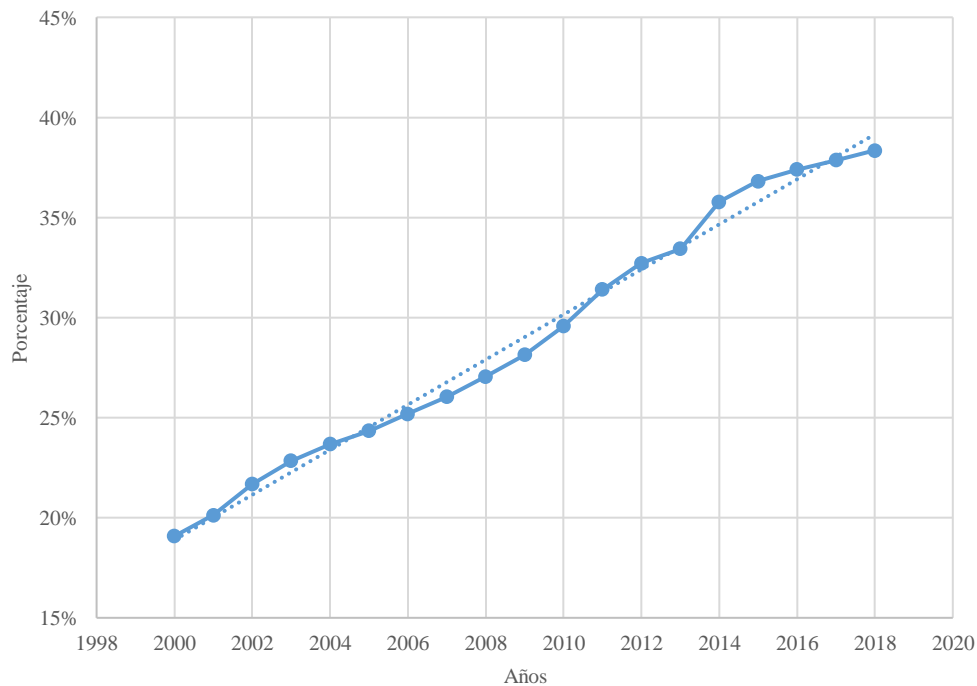
Figura 3. *Indicador de cobertura 2. Inscripción escolar mundial, nivel secundario 2000 – 2018 (% bruto)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

En tercer lugar, la *inscripción escolar nivel terciario* corresponde al número total de estudiantes matriculados en educación superior independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total del grupo etario cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria. Una mayor tasa de inscripción escolar de este nivel indica que la cantidad de personas inscritas con relación a los años anteriores sigue en aumento. Según los datos del Banco Mundial (2020) entre el año 2000 y el año 2018, este indicador tuvo un crecimiento porcentual cercano al 20% (Banco Mundial, 2020), lo que significa que en 2018 hay un 20% más población inscrita en la educación superior con relación al 2000 (Ver Figura 4).

Figura 4. *Indicador de cobertura 3. Inscripción escolar mundial, nivel terciario 2000 – 2018 (% bruto)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

2.2.2.2 Indicadores de calidad.

Los indicadores de calidad son aquellos que están encaminados a la instrucción, competencias y conocimientos de los estudiantes en el sector educativo. En comparación con la medición de la cobertura, adecuar indicadores de calidad a un contexto global es más complicado, puesto que cada contexto mundial es particular y es difícil unificar las intenciones de conocimiento global. Sin embargo, desde las perspectivas mundiales se realizan intentos para poder medir la calidad educativa.

Los indicadores que aquí tendremos en cuenta para la calidad educativa son tres (Vargas et al., 2019):

1. Pruebas estandarizadas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) del año 2018.
2. Tasa de alfabetización mundial entre 2000 y 2018 como porcentaje de personas mayores de 15 años.
3. Y, maestros capacitados en educación de nivel primaria entre los años 2013 y 2018 (Vargas, Suárez, & Sarria, 2019).

En primer lugar, *El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos* de la OCDE, PISA por sus siglas en inglés (*Programme for International Student Assessment*), mide el rendimiento académico de los alumnos mayores de 15 años en sus competencias y habilidades con relación a las áreas del saber correspondientes a matemáticas, ciencia y lectura. Asimismo, tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la

sociedad del saber, proporcionando estadísticas estandarizadas de rendimiento con datos comparables. Con ello, no se busca evaluar estrictamente al alumno, sino al sistema educativo en el que este se encuentra (OCDE, 2020).

Como se indica en la Tabla 4, para 2018 el mejor desempeño en estas pruebas estuvo en los países asiáticos y europeos, liderados por China y Singapur. BSJZ (Beijing-Shanghai-Jiangsu-Guangdong) en China lideró el ranking con 555 puntos en lectura, 591 en matemáticas y 590 en ciencias, por su parte le siguió Singapur 549, 569 y 551 en las tres áreas respectivamente. Seguido, continuó Macao (China), Hong Kong (China), Estonia, Canadá y Finlandia.

Tabla 4. *Indicador de calidad 1. Pruebas PISA mundial, mejores y peores posiciones 2018*

	País	Lectura	Matemáticas	Ciencias
Mejores posiciones	BSJZ (China)	555	591	590
	Singapur	549	569	551
	Macao (China)	525	558	544
Peores posiciones	Kosovo	353	366	365
	República Dominicana	342	325	366

	Filipinas	340	353	357
Mejores	Chile	452	417	444
	Uruguay	427	418	426
posiciones	Costa Rica	426	402	416
Latinoamérica				

Fuente: Elaboración propia basada en PISA (2019)

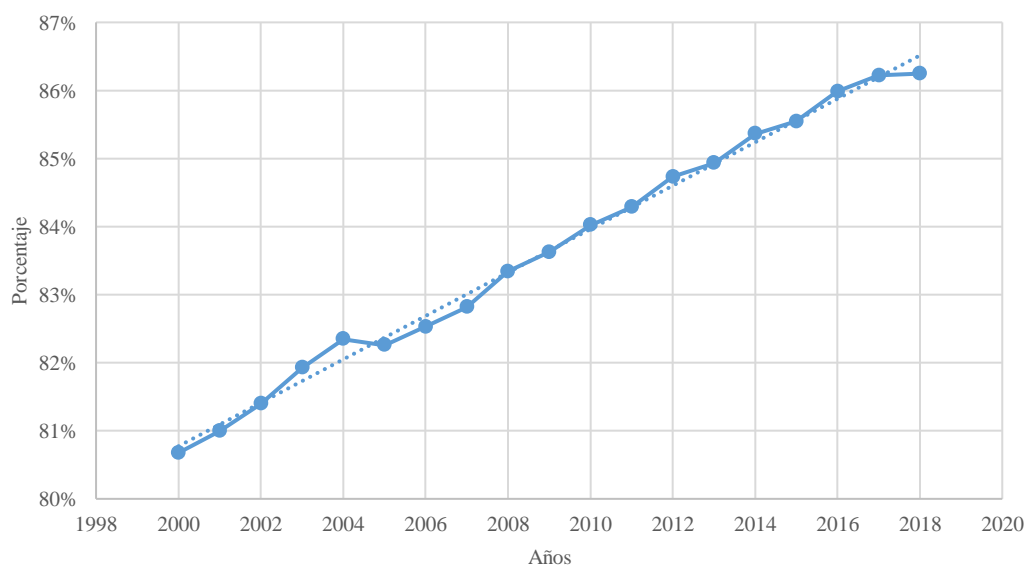
En esta línea, las peores posiciones estuvieron a cargo de Kosovo, República Dominicana y Filipinas, este último con 340, 353 y 357 puntos en lectura, matemáticas y ciencias respectivamente. Y, por último, la cuota latinoamericana estuvo liderada por Chile, Uruguay y Costa Rica en las posiciones 43, 48 y 49 respectivamente de 77 países. Colombia se ubicó en la posición 58, representando un reto para la calidad del sistema educativo.

Como segundo indicador de calidad, la *tasa de alfabetización* es el porcentaje de la población mayor de 15 años que es capaz de leer y escribir, con entendimiento, una proposición simple y breve sobre su vida diaria; así como el entendimiento de habilidades aritméticas básicas, ejercicios y problemas matemáticos sencillos. La alfabetización entonces sugiere la presencia de un sistema eficaz de educación primaria o de programas de alfabetización que han permitido entregar a una gran parte de la población la habilidad de utilizar la palabra escrita a su vida diaria, por lo que se considera un indicador no sólo de calidad sino de cobertura (OCDE, 2020).

La tasa de alfabetización en el mundo para 2018 sobrepasó el 86%, lo que quiere decir que para ese período el 86% de la población mundial tenía conocimientos básicos de

lectura, escritura y aritmética. A pesar de que esta cifra ha traído consigo un aumento desde el 2000, sólo lo ha hecho en un 5%, por lo que los países traen consigo cada vez mayores retos al respecto pues aún cerca del 14% de la población mundial es analfabeta (Ver figura 5).

Figura 5. *Indicador de calidad 2. Tasa de alfabetización mundial, total de adultos 2000 – 2018 (% de personas de 15 años o más)*



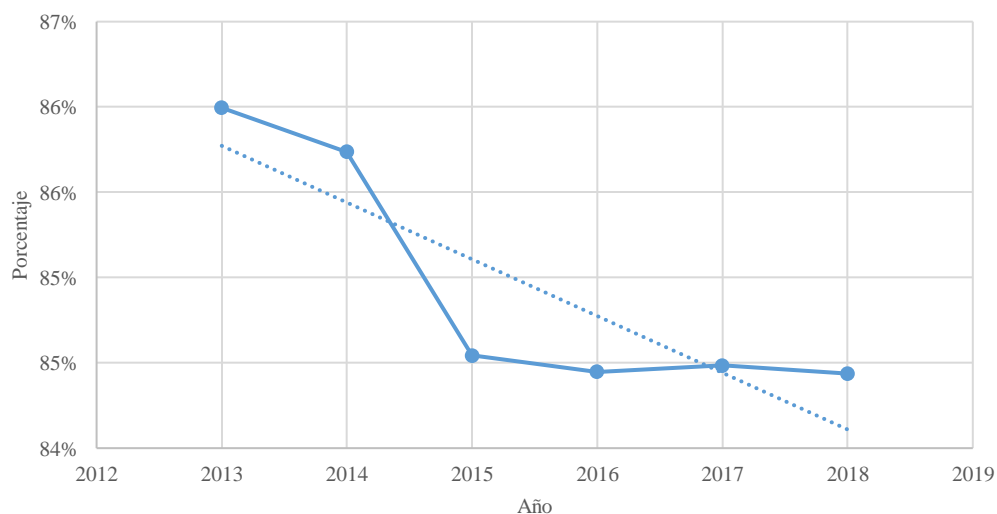
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

Como tercer indicador de calidad, se utilizó el *porcentaje de maestros con conocimientos básicos* que equivale al número de docentes que han recibido la capacitación formal mínima exigida para ejercer la docencia en el nivel de primaria en un país determinado, expresado como porcentaje del número total de docentes en dicho nivel. La capacitación entonces es el proceso realizado por el personal docente buscando mejorar la actitud, el conocimiento, las habilidades y/o conductas, disminuyendo la obsolescencia de

los conocimientos y mejorar las formas de adaptación social. En este sentido, si el indicador de conocimientos mínimos disminuye, quiere decir que cada vez hay más docentes especializándose en sus áreas (Banco Mundial, 2020).

Este indicador a nivel mundial se calcula recientemente por lo que solo se encuentran datos de 2013 hasta 2018. Para 2013 el porcentaje de docentes con los conocimientos mínimos era de 86%, cifra que aumentó en 2018 a 84%, es decir, en 5 años el 2% de los docentes aumentaron sus conocimientos (Banco Mundial, 2020) (ver figura 6). A pesar de que no es un indicador directo de la calidad educativa, si se tienen docentes más y mejor formados repercute sobre las capacidades, conocimientos y aptitudes de los estudiantes.

Figura 6. *Indicador de calidad 3. Maestros capacitados en educación de nivel primario 2013 – 2018 (% del total de maestros)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

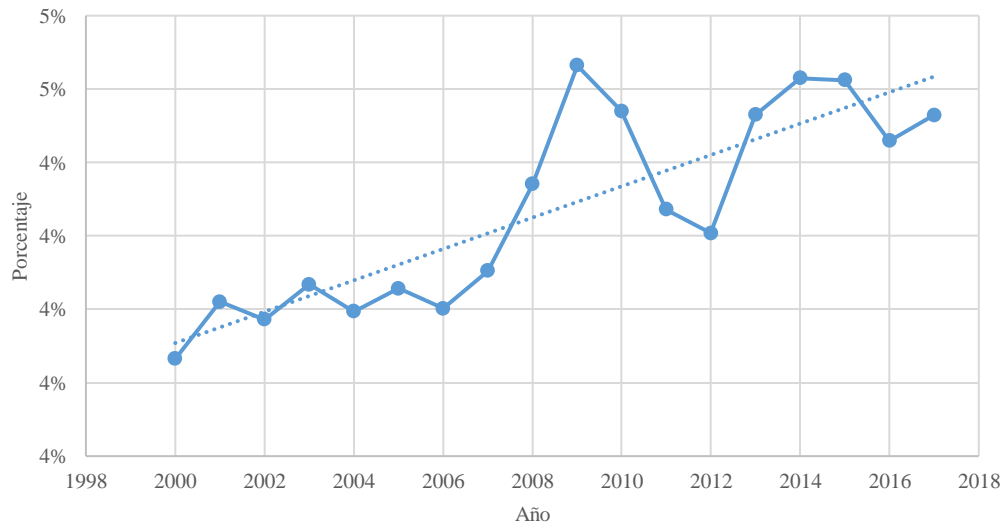
2.2.2.3 Gasto en educación.

El *gasto público en educación como porcentaje del PIB* comprende el gasto público total en educación expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. Estos recursos se dirigen hacia las entidades específicas que se encargan de invertirlo en las necesidades específicas del sector educativo. Por lo que, bajo este supuesto, un mayor gasto en educación se vería reflejado en un mayor acceso y una educación de calidad (Orozco Usca, 2019).

El promedio del gasto en educación mundial como porcentaje del PIB para 2017 según cifras del Banco Mundial reportadas en 2020, fue de 4,52%, es decir, las naciones del mundo en promedio invirtieron US\$4,52 en educación por cada US\$100 que ingresaron como PIB.

De los más de 200 países que hacen parte de la muestra, sólo 71 superan el promedio mundial y llegan a gastar en educación hasta cerca de un 8% de su PIB nacional. Entre el año 2000 y el 2017 este indicador ha tendido al aumento, sin embargo, todavía la mayoría de los países que se encuentran por debajo de la media mundial, siendo los países que menos invierten algunos de África y Latinoamérica, como la República Democrática del Congo, Papúa Nueva Guinea y Haití.

Figura 7. Indicador de financiamiento. Gasto público en educación, total 2000 – 2017
(% del PIB)

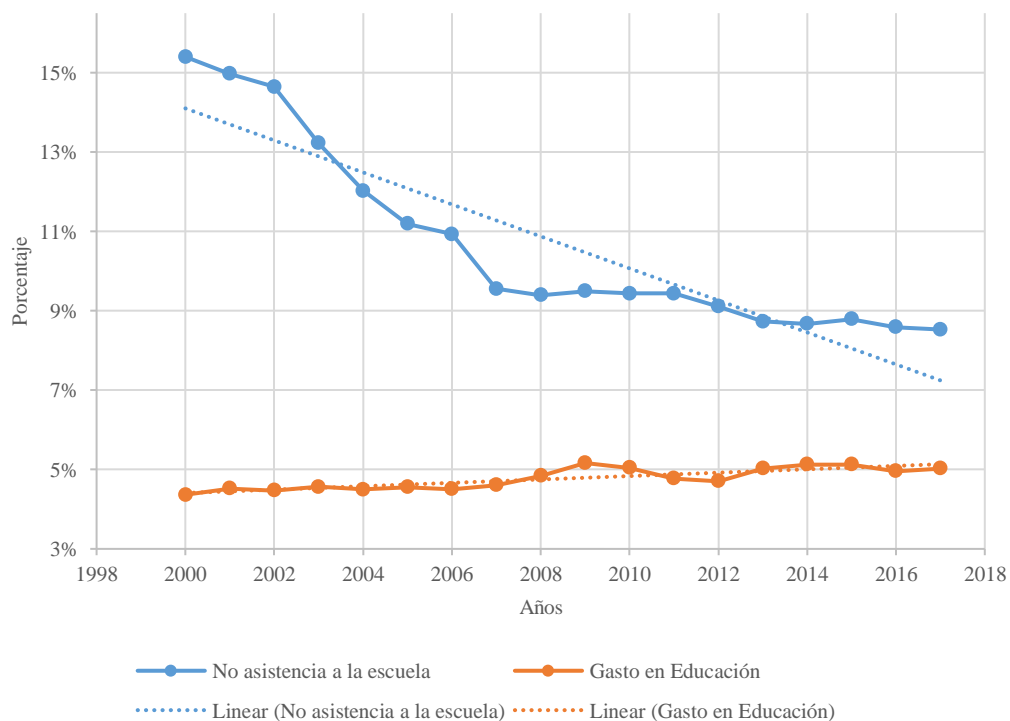


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

Según lo que referimos en la teoría sobre las transferencias, estas están encaminadas a proveer mejores condiciones para los sectores que de ella son sujetos. En este sentido existe una relación directa entre la mejora en las condiciones educativas de los países y el aumento en el gasto en este sector (Arteaga, López, Vásquez, & Nuzcue, 2020). Para ejemplificar esto, en la Figura 8 se relacionan *el gasto público en la educación como porcentaje de PIB y la tasa de no asistencia a la escuela*. Aquí se observa una relación inversa entre estas dos variables, las cuales guardan una relación estrecha establecida de la siguiente manera: por un aumento en el gasto en términos de porcentaje del PIB, se va a disminuir el porcentaje de no asistencia a los planteles educativos en un porcentaje significativo. Para efectos de profundizar este análisis es necesario la realización de

análisis estadísticos y fundamentados en modelos para los cuales nos desviaríamos de los objetivos de este escrito.

Figura 8. *Gasto público en educación, total 2000 – 2017 (% del PIB) vs Tasa de no asistencia a la escuela mundial*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

Ahora bien, a sabiendas de las perspectivas mundiales y los principios rectores dictados para la educación desde los organismos internacionales, además de un pequeño bosquejo de cómo se encuentra este a nivel mundial; se procederá a explicar cómo este panorama internacional aterriza en Colombia, evidenciando desde la visión de organismos como la OCDE la situación específica nacional. Adicional a esto, se establecen las formas

en que el financiamiento llega a las diferentes entidades territoriales y los cambios en su legislación.

2.3 Perspectivas de la educación en Colombia

Colombia es uno de los países firmantes dentro de los acuerdos y convenciones que fundamentan los ODS. Además de ello, también es uno de los países latinoamericanos pertenecientes a la OCDE por lo que la mirada internacional está sobre los actos que en el país se realizan. En este sentido, la OCDE es uno de los organismos internacionales que se ha encargado de evaluar el desempeño de cada uno de los sectores sociales en Colombia, siendo uno de los que más da cuenta, el sector educativo (López, 2017).

De acuerdo con lo manifestado por la OCDE (2016), en los últimos 20 años la educación en Colombia ha presentado una transformación notable, lo cual se refleja en el aumento en el acceso a la educación. Lo anterior como resultado la mejora en los programas de cobertura educativa, las cuales actúan sobre los lugares tradicionalmente segregados del país. Asimismo, se han esforzado por mejorar la calidad y la equidad de las condiciones educativas en todos los rincones de Colombia (OCDE, 2020). A pesar de los buenos esfuerzos y las mejoras sustanciales, la desigualdad sigue siendo un problema notable y que cada vez afecta más al desarrollo eficiente de los demás aspectos de la sociedad en cada una de las regiones.

Precisamente esas condiciones de desigualdad son las que han profundizado las diferencias entre los diferentes grupos sociales, tanto así que ha llegado al punto álgido de ser el detonador de lo que hoy son más de medio siglo de situación de guerra en Colombia. En este sentido, es imperativo abogar por la disminución de las desigualdades sociales en

el país, lo cual es posible sólo a través de la mejora de los problemas estructurales en nuestro país, tales como la pobreza, el desempleo y la corrupción. Frente a esto, la educación se convierte en una herramienta fundamental en el cambio social, por lo que los esfuerzos en materia educativa deberían ser aumentados en forma sustancial (Posada & Gómez, 2002).

Referente a ello, la OCDE (2016) comenta que la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016* constituye un paso importante para el avance en la lucha por las mejoras sociales en Colombia, el posconflicto sigue constituyendo una tarea importante a largo plazo (OCDE, 2020). En este sentido, con la llegada de una relativa calma a los pueblos después de 2016, las políticas y planes deben encaminarse hacia propender la paz y un mayor bienestar social para las localidades colombianas, especialmente aquellas de la ruralidad que sufrieron del flagelo del conflicto. Esto último, significaría un provecho importante para disminuir las brechas de desigualdad en términos educativos en el país.

A razón de lo enunciado por la OCDE y demás organismos internacionales, los proyectos, planes y programas nacionales de educación deben propender por el acceso a una educación de calidad teniendo en cuenta los principios rectores de la educación como no discriminación, igualdad, acceso y solidaridad. De ahí que las instituciones nacionales preparen sus proyectos procurando por un entorno lo más adecuado a estos principios, siendo uno de los organismos encargados a este respecto el DNP.

Desde el DNP (2020) la educación es fundamental para el crecimiento y desarrollo económico y social de los países, ya que es el pilar para la transformación y el cambio

social. La educación se configura dentro del espacio social como un instrumento que facilita la participación en un mundo globalizado, permite la ampliación de las oportunidades laborales, mejora los ingresos personales y por ende favorece también la movilidad social (DNP, 2020). Al mejorar las oportunidades individuales de todos los integrantes de la sociedad colombiana, la educación incide también sobre el desarrollo social, económico, cultural y ambiental de las sociedades.

En relación con eso, al hablar de estos efectos que trae la educación sobre la vida social, es prudente entender cómo se ha comportado el sector educativo en el país, identificando si han ocurrido avances en términos de calidad educativa y acceso a la educación obedeciendo a los lineamientos de los organismos internacionales.

2.3.1 Calidad y cobertura educativa en Colombia.

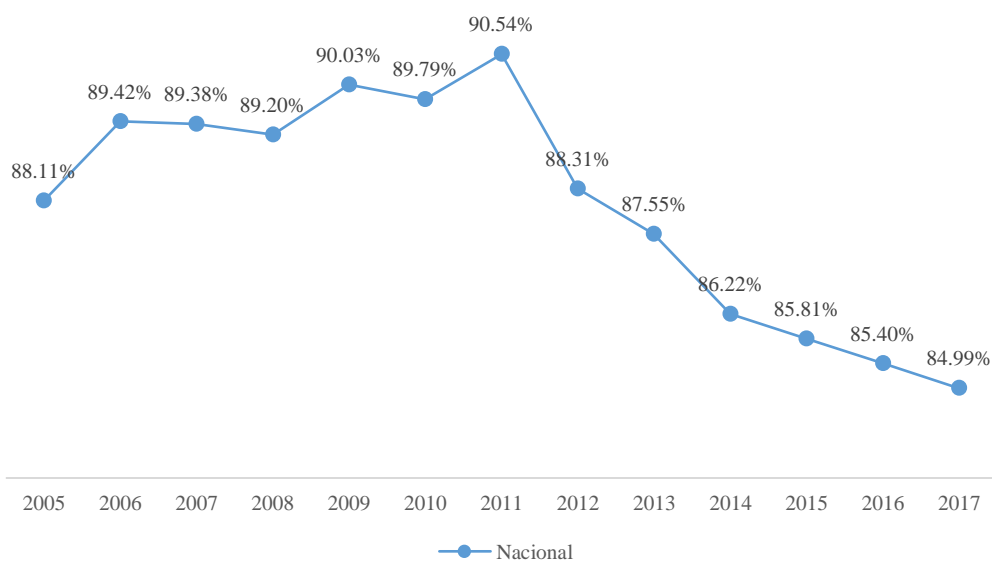
En concordancia con los indicadores establecidos para el cumplimiento de los ODS, en Colombia se diseñaron indicadores específicos que abordan la eficiencia de las políticas a través de medidas de calidad y cobertura educativa. Entre estos se encuentran la *tasa de cobertura bruta y neta, la tasa de deserción y la de repitencia*, los cuales se encuentran detalladas en el acervo estadístico y de datos del SIMAT.

De acuerdo con el SIMAT (2020), en cuanto a la cobertura educativa el país tuvo importantes avances entre el año 2005 y el año 2011 con una disminución leve entre 2012 y 2017. Con relación a la cobertura bruta a nivel nacional, entre 2012 y 2017 se pasó de una tasa de cobertura bruta que superaba al 100%⁴ a una que llegaba al 96%, es decir,

⁴ La Tasa Bruta de Cobertura puede ser superior a 100% debido a la inclusión de estudiantes mayores y menores a la edad oficial ya sea por repetir grados o por un ingreso precoz o tardío a dicho nivel de enseñanza.

hubo una disminución en ella. Por otra parte, la cobertura neta nacional también sostuvo este mismo comportamiento, crecimiento entre 2005 y 2011 (de 88% a 90%), y disminución entre 2012 y 2017 (de 88% a 84%); siendo el nivel educativo con menor tasa de cobertura neta la media y el mayor la primaria, este último llegando a tasas del 82% en 2017 (MEN, 2020) (Ver Figura 9).

Figura 9. Tasa de cobertura neta de la educación nacional Colombia (2005 – 2017)

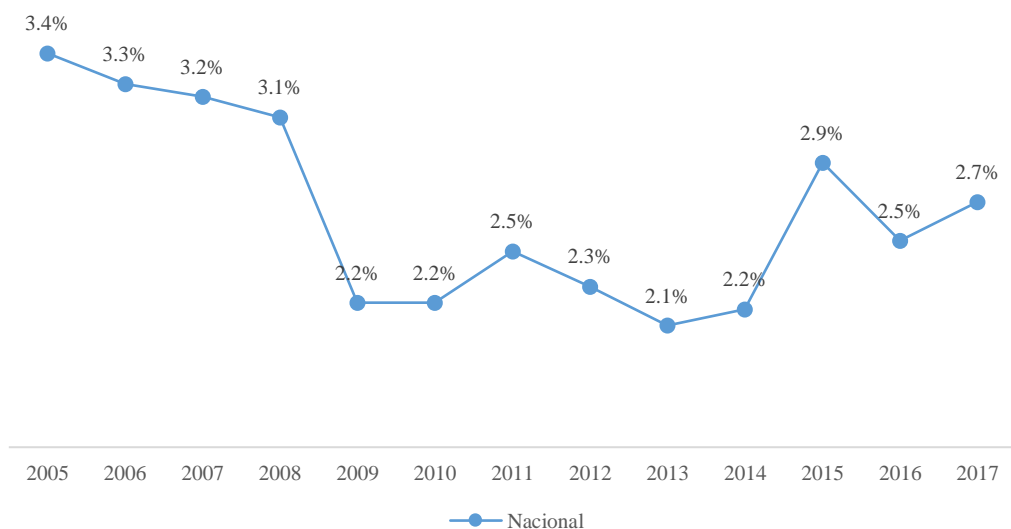


Fuente: Elaboración propia con datos del SIMAT (2020).

Por otra parte, la tasa de repitencia escolar a nivel nacional ha sostenido un comportamiento a la baja entre 2005 y 2010, sin embargo, desde 2011 hasta 2017 tuvo variaciones más inestables, inclusive al alza. El promedio nacional de la tasa de repitencia anual pasó de un 3,4% en 2005 a un 2,2% en 2010, luego en 2011 llegó a un 2,5% en su primera alza desde 2005. Seguido volvió a bajar hasta el 2013 (2,1%) donde fue su tasa mínima en el periodo de 2005 a 2017. Entre 2014 y 2017 se ha mantenido nuevamente

sobre el 2,5% (MEN, 2020), evidenciando así fluctuaciones desde 2011 lo que invita a analizar lo sucedido en el contexto para evaluar los motivos de estas variantes.

Figura 10. *Tasa de repitencia escolar nacional Colombia (2005 – 2017)*



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMAT (2020).

En este sentido, es relevante notar que estas variaciones coinciden con la reforma al Acto Legislativo 01 de 2001 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007 referido a la proveniencia de los ingresos del SGP (Colombia. Congreso de la República, 2007). Esta modificación entró en vigor a partir del año 2011, desde donde se empieza a observar un comportamiento a la baja en los indicadores de cobertura neta y repitencia nacional.

No sólo los principios rectores establecidos internacionalmente y los indicadores necesarios para la medición de estos, fundamentan lo que se debe hacer en cuestión de educación dentro de sus procesos, estos también están fundados en aspectos legales para

su cumplimiento. En Colombia el DNP (2020) se establece un marco normativo para el cumplimiento del derecho a la educación el cual está integrado por el Art. 67 de la Constitución Política de 1991, la Ley 115 de febrero 8 de 1994 (Colombia. Congreso de la República, 1994) y las leyes correspondientes a los planes de desarrollo de cada periodo presidencial. Además, se encuentran diversas sentencias y resoluciones judiciales emitidas en pro de la educación. En este sentido, el panorama de la educación en Colombia, es cambiante y se modifica en línea con la instauración de un nuevo régimen presidencial y las decisiones legislativas que se toman sobre ella.

2.3.2 La educación en la jurisprudencia colombiana.

En el preámbulo de la Constitución Política se decreta, sanciona y promulga: “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, el conocimiento” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De igual manera en el artículo 2, referente a los fines esenciales del Estado expresa que: los fines esenciales del Estado señala que debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991), y ello sólo es posible si el pueblo se educa para tal fin.

Así mismo, el Artículo 10 establece que: “el castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991), enlazado con

el artículo 13 en donde se establece la igualdad de las personas y la protección por parte del Estado para quienes se encuentran en condición de debilidad manifiesta:

...Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan... (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En esta misma línea, en el artículo 16 se destaca particularmente la importancia de la educación, ya que según esta todos tienen la posibilidad de conseguir el desarrollo espontáneo y libre de su personalidad. Y de acuerdo a lo descrito en el artículo 27 hay dispuestas garantías por parte del Estado que lo obliga a otorgarlas para garantizar una educación de calidad. De igual manera, el artículo 44 se explica de manera explícita los derechos fundamentales de los niños, siendo los que más resaltan el derecho a la vida, la educación y la cultura.

Por su parte la CPNC (1991) establece explícitamente sobre la educación que:

...es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la

educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La Educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos (...) (Art. 67).

De acuerdo con lo anterior el servicio de la educación cuya prestación está en cabeza del Estado, se ofrecerá gratuitamente sin perjuicio de poder exigir una retribución económica a quienes no la puedan cancelar. Así mismo, el Estado debe adjudicar recursos para implementar la infraestructura que garantice la prestación del servicio tal como lo estipula la Constitución.

Del articulado previamente citado es conducente señalar que la Constitución de 1991 posiciona el derecho a la educación desde su preámbulo, entendiendo de forma acertada que el conocimiento es un pilar del Estado Social de Derecho. En ese orden de ideas, procede en su artículo 2 a confirmar que sin esa educación se dificulta la participación de los colombianos en la toma de decisiones que, de una u otra forma, llevarán a la materialización de los fines esenciales del estado. Además, resalta la universalidad del derecho a la educación, entendiendo que la diversidad natural y propia de la Nación colombiana no puede significar un factor diferenciador en el reconocimiento y materialización de este y, menos aún, en los estándares de cobertura y calidad; con excepción de la protección especial que el Estado debe dar en favor de los grupos en situación de debilidad manifiesta, discriminados y marginados.

Otra de las particularidades que señala la Constitución Política en su articulado es aquella que relaciona de forma causal el desarrollo de los colombianos como sujetos

individualmente considerados, atendiendo a su diversidad y singularidad. Aquí se establece como punto de partida la necesidad del conocimiento, entendiendo este como un pilar fundamental de los procesos de pensamiento que llevan a la evolución del hombre. Finalmente, señala en su artículo 13, la doble naturaleza del derecho a la educación entiendo que esta debe ser concebida de forma no solo teórica sino en términos de reconocimiento, como un derecho y un servicio público (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Asimismo, en la Sentencia *T-638 de 1999*, M.P. Vladimiro Naranja Meza, acerca de la educación, la Corte dijo lo siguiente:

...La participación de la familia y la sociedad en la educación, no compromete la obligación que la propia Carta ha confiado al Estado para regular, controlar y vigilar la prestación de este servicio público; esto es, la responsabilidad de garantizar, de acuerdo con las posibilidades presupuestales y operativas, su cubrimiento en forma eficiente y continua en todo el territorio nacional, para lo cual el propio ordenamiento Superior le ha impuesto a las autoridades del orden nacional y territorial, el deber de destinar gran parte de los recursos del situado fiscal en aras de respaldar su financiamiento y ejecución (Colombia. Corte Constitucional, 1999).

De acuerdo con lo anterior, es necesario aclarar que la Constitución admite que los particulares puedan prestar el servicio educativo y les dota con la capacidad para requerir o solicitar una retribución para garantizar de esta manera el equilibrio financiero de la institución prestadora del servicio y por ende asegurar la calidad en la misma. Así las cosas, en tanto el derecho a la educación permite algunas erogaciones de tipo económico

para el estudiantado y los padres, así, el Estado y los particulares pueden otorgar ayudas económicas conocidas como becas. De estas, las otorgadas por entidades públicas garantizan el acceso a la educación a aquellos que no cuentan con las condiciones económicas para solventar los altos costos de la educación o a los que por mérito son considerados, como se lee en la Sentencia T-1221, 2003:

...En el caso de las entidades públicas de educación, las becas corresponden a una liberalidad reglada de la administración, que busca garantizar el acceso a la educación a personas cuyas condiciones económicas no les permiten acceder a los altos costos de la educación, o a quienes meritoriamente sean considerados aptas competentes para ello (Colombia. Corte Constitucional, 2003).

Así, las becas otorgadas por las entidades territoriales serán acordes con la disponibilidad de recursos destinados a cubrir costos de educación de grupos determinados y al lleno de requisitos por parte de los seleccionados para disfrutar de tal prebenda.

En el perfeccionamiento de estos mandatos constitucionales, la Corte Constitucional, en frecuentes jurisprudencias, señala que la educación es un derecho fundamental, inherente, inalienable, esencial que materializa el principio de igualdad consagrado en el preámbulo y en los artículos arriba referenciados.

De igual forma, en la *Sentencia SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero*, refiere que la educación:

...Es un servicio público que es prestado tanto por el Estado como por los particulares bajo la regulación, control y vigilancia de aquel. Como se ve, las instituciones

educativas de carácter privado gozan de protección estatal, pero al mismo tiempo están sujetas a la reglamentación legal que permite y regula su ejercicio a fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los alumnos y a las obligaciones propias de quien presta un servicio público (...) Al permitirse la prestación del servicio público de la educación por una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire obtener una legítima ganancia (Colombia. Corte Constitucional, 1999).

Por tal razón la Corte no puede ignorar el equilibrio estructural de las cargas financieras de las instituciones privadas de educación, más teniendo en cuenta que la misma Constitución Política otorga la libertad de escogencia en cuanto al sistema de educación se refiere, por lo que los padres pueden optar por los servicios privados. Teniendo en cuenta esto, es de anotar que una de las principales diferenciaciones entre el sistema público y el privado es que en el privado se mantiene un carácter bilateral de los contratos de educación, es decir, hay una relación y responsabilidad tanto de los padres cómo de la institución, entre estas obligaciones se encuentra por parte de la institución dar continuidad a sus servicios de educación y por parte de los padres el pago oportuno y adecuado por los servicios prestados. Por ello se entiende que existe una relación bilateral presente entre las partes, y la retribución que obtienen los padres por su pago es la prestación del servicio.

Entonces, aclara la Corte que, no obstante, la educación es un servicio público que puede ser prestado por particulares, estos no puedan desconocer los mandatos de orden

estatal que la regulan, además de su control y vigilancia, entendiendo que, sin ello, el Estado no podría garantizar la calidad de esta ni, menos aún su finalidad. Además, explicó que el Estado no puede desconocer las cargas financieras del sistema de educación privada, teniendo en cuenta la discrecionalidad que la misma Constitución otorga a los padres de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, luego entonces, es legítimo que una de las eventuales consecuencias de dicha discrecionalidad sea la retribución económica por el servicio prestado.

Por su parte, en *Sentencia T-202 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz*, dice lo siguiente:

...Para la Corte, es indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana. La educación está implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre...La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 67, 68 y 69 de la C.P. En la medida que la persona tenga igualdad de probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona. Así las cosas, el derecho a la educación participa de la naturaleza de fundamental porque resulta

propio de la esencia del hombre, ya que realiza su dignidad y, además, porque está expresamente reconocido por la Carta Política y los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia tales como El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo adicional de San Salvador (Colombia. Corte Constitucional, 2000).

Con respecto a lo anterior, es interesante desde el punto de vista académico apreciar que el pronunciamiento que hace la Corte atiende a criterios de tipo filosóficos y sociológicos, entendiendo que es inevitable admitir que la educación constituye uno de los ejes transversales que edifican el pensamiento y la realización de los seres humanos y, en consecuencia, su desarrollo y desenvolvimiento en la sociedad, no solo en la interacción con sus semejantes sino también con los demás seres vivos y el planeta Tierra.

Así, en *Sentencia T-1017 de 2000*, M.P. Alejandro Martínez Caballero afirma:

...En el caso de los niños, y teniendo en cuenta el interés especial de la Constitución y de la colectividad en su protección y en la prevalencia de sus derechos, es evidente que deben predominar para ellos los espacios diseñados específicamente para que su desarrollo sea el más completo posible. La existencia de menores que trabajan y estudian, si bien es una realidad en países como el nuestro, en modo alguno puede ser considerada como una regla general y menos aún como una opción que resulte plenamente patrocinada por el Estado. Es más, precisamente lo que se pretende, es erradicar hacia el futuro la explotación económica de menores y lograr que el acceso de los niños al sistema educativo estatal, en los términos definidos, sea cada vez mayor. De ahí que la educación nocturna, no sea en principio el espacio académico

más idóneo para los menores de edad y que, en consecuencia, se exijan parámetros específicos de acceso, teniendo en cuenta que es un tipo de educación diseñado para otro perfil estudiantil (Colombia. Corte Constitucional, 2000).

Seguido, en *Sentencia T-675 de 2002*, M.P. Jaime Córdoba Triviño manifiesta:

...Igualmente, el derecho a la educación del menor hace parte de los derechos reconocidos en el derecho internacional e incorporado en la legislación colombiana. Como lo señaló esta Corporación, es claro que tal y como lo ha reconocido la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, los derechos de los menores son prevalentes sobre los derechos de los demás y en consecuencia, se debe estimular a favor del menor su i) desarrollo y su crecimiento armónico e integral en los aspectos físicos, biológicos, psicológico, cognitivo, afectivo y social; ii) su supervivencia y calidad de vida y ii) sus demás derechos como el de acceso a la cultura, seguridad, recreación, salud, educación y el derecho a participar en sociedad, entre otros (...). La Constitución del 91 ha reconocido a favor de los menores, igualmente, los derechos consagrados en el artículo 44 de la Carta y ha elevado al menor a la categoría de sujeto fundamental, merecedor de un tratamiento prioritario y especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado, que hace necesario que en la interpretación normativa siempre se tenga en cuenta el interés superior del menor... No existen dudas ni controversia alguna en el reconocimiento de la protección y la cobertura especial que el Estado en todos sus escenarios, atendiendo al derecho internacional y a la legislación interna, debe proporcionar a niñas y niños colombianos (Colombia. Corte Constitucional, 2002).

Asimismo, *Sentencia C-1093 del 20 de noviembre de 2003*. M.P. Alfredo Beltrán Sierra señala en el artículo 67 de la Constitución, que le corresponde al Estado

...Regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (Negrillas fuera de texto). Esa facultad de inspección y vigilancia del servicio público de la educación, le corresponde por mandato superior al Presidente de la República, según lo dispuesto por el artículo 189, numerales 21 y 22 de la Carta Política, quien acorde con lo consagrado por el artículo 211 del Ordenamiento Constitucional en armonía con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 30 de 1992, podrá delegar en el Ministerio de Educación Nacional todas las funciones asignadas en los artículo 31 y 32 de la citada ley (Colombia. Corte Constitucional, 2003).

...Sostiene la Corte Constitucional que un derecho puede sufrir limitaciones en su ejercicio si solo si se mantenga su esencia. En el caso del derecho a la educación, teniendo en cuenta su base, se debe normatizar para cumplir de manera cabal los deberes impuestos por la Constitución en beneficio de la comunidad o al servicio del Estado. La misma corte define esa esencia como “aspecto inmodificable protegido por el derecho, independientemente de cómo se lleve a cabo la formulación del derecho. Al respecto entonces lo que constituiría el núcleo esencial es precisamente este derecho fundamental el cual debe servirse manifestarse separadamente de las diferentes dinámicas políticas, culturales y sociales, especialmente las políticas. Así

el derecho a la educación por constituir un derecho fundamental, no es aceptable ni posible según los términos normativos negar el acceso injustificadamente a este derecho a una persona (Colombia. Corte Constitucional, 2003).

...El núcleo esencial de la educación como la facultad de formarse intelectual y culturalmente acorde con los fines racionales de la especie humana, no puede estar sometido a coyunturas políticas, es apenas lógico pensar que tal contenido sólo se puede materializar a través de los derechos que lo conforman (Colombia. Corte Constitucional, 2003).

Cabe anotar entonces que tanto la Nación como las Entidades Territoriales tienen obligación de prestar el servicio de educación acorde con la Carta Fundamental para lograr el equilibrio entre el Estado y la distribución de competencias de la descentralización administrativa. Asimismo, debe tenerse en cuenta que para que el acceso al servicio educativo sea real y el servicio sea prestado con los altos estándares de calidad requeridos, toda la sociedad debe estar atenta puesto que la educación no debe interesar y beneficiar a una persona sino a la sociedad y el Estado. Es por ello, que la educación no debe ser tratada como un bien estático contemplado fuera de su contexto general. Por ello las personas tienen derecho a recibir una educación de calidad.

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño de 1989 (UNICEF, 1990) fortalece y amplía aún más el concepto de derecho a la educación especialmente en lo concerniente a la aplicación de los cuatro principios fundamentales: interés superior del niño, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del niño, derecho a expresarse, principios que sustentan el reconocimiento de los niños como agentes activos

de su aprendizaje y conciben la educación de tal manera que fomente y respete tanto sus derechos como sus necesidades.

A pesar de eso, hasta hoy no se ha logrado conseguir los objetivos de educación para todos y se pudieran alcanzar de manera eficaz si se aplican para hacer realidad todos sus derechos, puesto que la educación fundada en el respeto a los derechos humanos supera el modelo de escolarización tradicional. Entonces, el acceso a la educación es el factor fundamental y no es admisible ningún tipo de discriminación por lo que se exige que los gobiernos fomenten estrategias claras para alcanzar la plena realización del derecho de todos a este servicio tan preciado para la vida social.

En Colombia con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 se ha fortalecido la descentralización tanto administrativa como política, con lo que en teoría se pretende aumentar de manera gradual los recursos invertidos en la educación. Para ello, fue necesario el establecimiento de un nuevo marco legal para las transferencias hechas por la Nación a las regiones, con la esperanza de que los departamentos y municipios tengan un papel más activo en la administración y ejecución de estos recursos. Estos recursos se hacen efectivos a través de las transferencias monetarias, necesarias para la puesta en marcha de los proyectos en pro de la educación.

2.3.3 Financiación de la educación y SGP

En Colombia, las bases de la financiación y organización de la educación en Colombia se fundamentan en la Ley 715 de (2001). El artículo 16 de esta Ley señala:

...El sector educativo estará financiado a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual distribuirá los recursos entre municipios y distritos

basado en la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. La ley determina que la distribución debe llevarse a cabo a través de categorías de educación que tengan en consideración los distintos niveles educativos y el territorio donde se imparte la educación sea urbano o rural (Colombia. Congreso de la República, 2001).

Dicho de otra manera, los municipios son los que tienen la facultad de determinar las necesidades del sector y en este sentido llevar a cabo las adecuaciones necesarias para la implementación de estrategias en pro de los servicios que se requieren atender.

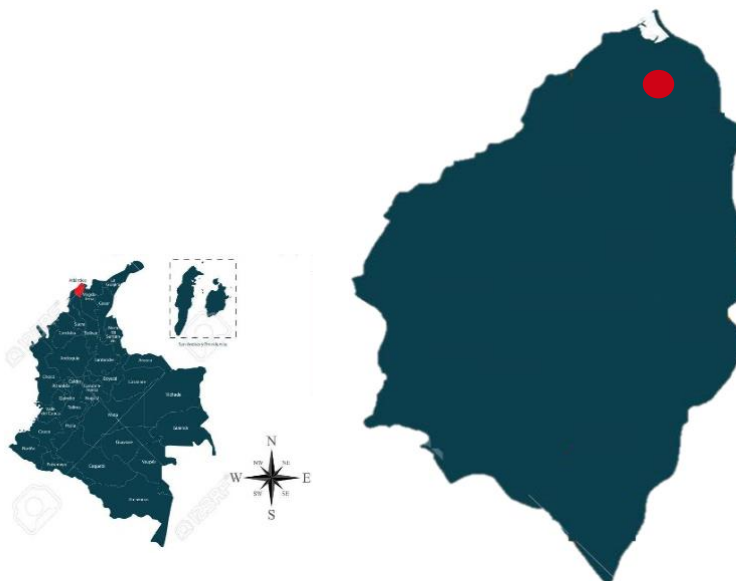
Adicionalmente, en el SGP específicamente para el sector educativo, estos recursos deben ser distribuidos según la población atendida por lo que la prioridad depende de que se cumplan alguna o varias de estas tres características: las condiciones socioeconómicas e institucionales de las Entidades Territoriales Certificadas, las condiciones de atención y vulnerabilidad de la población y finalmente las condiciones de desarrollo educativo. Distribuyendo así los recursos de manera que puedan cubrir los gastos por concepto de administración y evaluar las competencias de cada uno de los alcances de los entes territoriales (DNP, 2020).

Capítulo III

Análisis de la financiación, cobertura y calidad educativa en el departamento del Atlántico.

El Atlántico es uno de los 32 departamentos de Colombia y se encuentra ubicado al norte del país más específicamente en la Costa Atlántica, en donde se reúnen el río Magdalena con el mar Caribe, además cuenta con una superficie de 3.319 km². En su ubicación limita al norte con el mar Caribe, al este con el departamento del Magdalena, y al oeste y el sur con el departamento de Bolívar (De la Cruz Buelvas, Valencia Ochoa, & Vanegas Chamorro, 2018).

Figura 11. *Departamento del Atlántico en Colombia*



Fuente: datos abiertos Google Maps, 2019

La capital del departamento es la ciudad de Barranquilla, la cual hace parte a una de las ciudades más importantes del país. Por su ubicación muy estratégica es una puerta para la comunicación tanto a nivel interno como internacional, aspecto que ha facilitado el desarrollo del departamento y de su capital. Las estimaciones de su población para 2018 llegaba los 2.342.265 y para el 2020 se aproxime a los 2.600.000. Asimismo, se considera un territorio altamente urbanizado, pues el alto porcentaje de personas ubicadas en sus centros urbanos en comparación con las zonas rurales se eleva al 95% (DANE, 2019).

De este modo, el Atlántico se compone de 23 municipios agrupados en 5 subregiones de la siguiente manera:

1. *Subregión Área Metropolitana*: Barranquilla, Galapa, Puerto Colombia, Soledad, Malambo.
2. *Subregión Sur*: Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suán, Santa Lucía.
3. *Subregión Oriental*: Palmar de Varela, Ponedera, Sabanagrande, Santo Tomás.
4. *Subregión Costera*: Tubará, Juan de Acosta, Usiacurí, Piojó.
5. *Subregión Centro*: Baranoa, Luruaco, Polonuevo, Sabanalarga (DANE, 2019).

De acuerdo a reportes oficiales, la *Subregión Sur* es la que presenta los indicadores de pobreza más críticos. Su área se vio seriamente afectada por la ola invernal del año 2010, desde entonces su condición económica y social tuvo una fuerte regresión de la que aún no se recupera completamente. Este sub-territorio es propenso a inundaciones por sus condiciones topográficas, que impiden que las condiciones de drenaje sean las adecuadas,

permaneciendo así por largos periodos de tiempo las áreas agrícolas y urbanas inundadas, sin la posibilidad de ser evacuadas a los cuerpos de agua cercanos, como lo son el Embalse del Guájaro y el Canal del Dique (DNP, 2011).

Por otra parte, la economía del departamento se basa principalmente en el comercio, los servicios y la industria, sectores que emplean respectivamente el 32.5%, el 22.4% y el 10.5% de la población. En el año 2011 la participación del PIB departamental en el total nacional fue del 3.85% y el crecimiento promedio durante el período 2000-2011 fue del 3.3%, por debajo del promedio nacional que fue del 4.2%. En esta línea, los principales sectores industriales en el departamento del Atlántico son los productos alimenticios y de bebidas, sustancias y productos químicos, otros minerales no metálicos, metalúrgicos básicos, muebles (industria manufacturera) y transformación de la madera y productos de la madera y de corcho (DNP, 2011).

Finalmente, la *Subregión área metropolitana* siendo la que mayor contribución y aportes efectúa para el desarrollo económico y competitivo del departamento ya que es la que cuenta con la capital Barranquilla. Adicionalmente, constituye un polo de desarrollo para toda la región Caribe colombiana puesto que es el centro empresarial más grande y de mayor envergadura de esta región. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la ciudad de Barranquilla no llega a ser considerada como una ciudad grande sino está en las categorías de ciudades intermedias lo que indica que todavía hay que trabajar mucho más para el desarrollo de esta localidad a nivel económico político y social (DNP, 2011).

3.1 La educación en el Atlántico: indicadores de calidad y cobertura

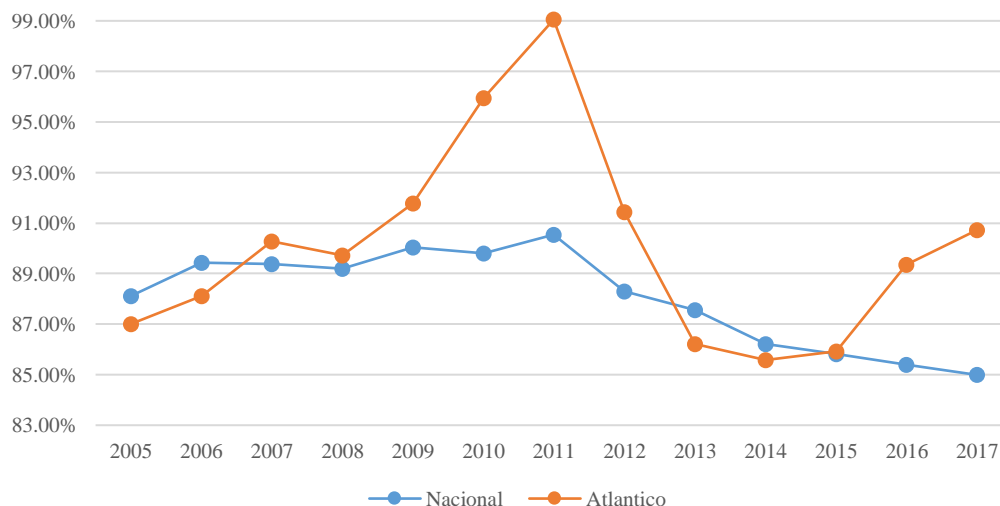
De acuerdo con el MEN (2010) en lo referente a los indicadores de calidad y cobertura, el departamento del Atlántico alcanzaba para 2009 una tasa bruta de cobertura en la básica y media superior al 100%, con una población matriculada de más de 560.000 niños y niñas. Con lo anterior, se nota una disminución en esta tasa en comparación con las acogidas en 2005 y 2008 para los diferentes municipios como Sabanalarga, Candelaria, Juan de Acosta, Campo de la Cruz, Santa Lucía y Malambo.

En términos de cobertura, la matrícula de pre jardín, transición y primaria en la zona rural sufre una disminución entre el 2007 y 2009, esto debido a la carencia de un transporte adecuado para el desplazamiento desde los sitios de residencia de los estudiantes en esta zona hasta las instituciones educativas; sin embargo en educación preocupa no solamente la insuficiente cobertura, sino la deserción y la baja calidad educativa, explicada entre otras razones por la violencia social e intrafamiliar, el hambre, la falta de oportunidades laborales y de acompañamiento en el proceso de formación (MEN, 2020).

Comparando la tasa nacional de cobertura con la departamental para el Atlántico, se observa que seguían la misma tendencia hasta un dato atípico en 2011. En 2005 la tasa de cobertura estuvo en un 87% con una tendencia en aumento hasta en 2011 donde llegó a su pico más alto de 99% de cobertura; desde ahí la tendencia se volcó a la baja alcanzando su mínimo en 2014 con 85,6%. En 2017 (último dato registrado) la cobertura neta llegó al 90,7% con una tendencia más estabilizada desde 2014, ubicándose sobre la media nacional. Con ello, se puede afirmar que en comparación con la tasa nacional, la tendencia de cobertura en el departamento del Atlántico se encuentra en mejores condiciones ya que

en los años establecidos la tasa supera en la mayoría de ellos al promedio nacional; sin embargo, aún persisten retos al respecto (Ver Figura 12) (MEN, 2010; MEN, 2020).

Figura 12. Tasa de cobertura Neta (Colombia – Atlántico 2005 a 2017)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIMAT (2020).

Por su parte, el comportamiento de la tasa de analfabetismo según el SIMAT (2020) muestra una tendencia favorable de alrededor de 3 puntos porcentuales entre el año 2005 y 2009 al pasar de 12,92% a 9,8%. Al realizar este análisis por municipio se encontró que para el año 2007 los municipios con mayores indicadores de analfabetismo son Candelaria (25,93%), Ponedera (22,05%), Campo de la Cruz (19,35%), Santa Lucía (18,83%) y Luruaco (18,33%) (MEN, 2020), municipios con mayor vulnerabilidad en el departamento y los más alejados de la capital.

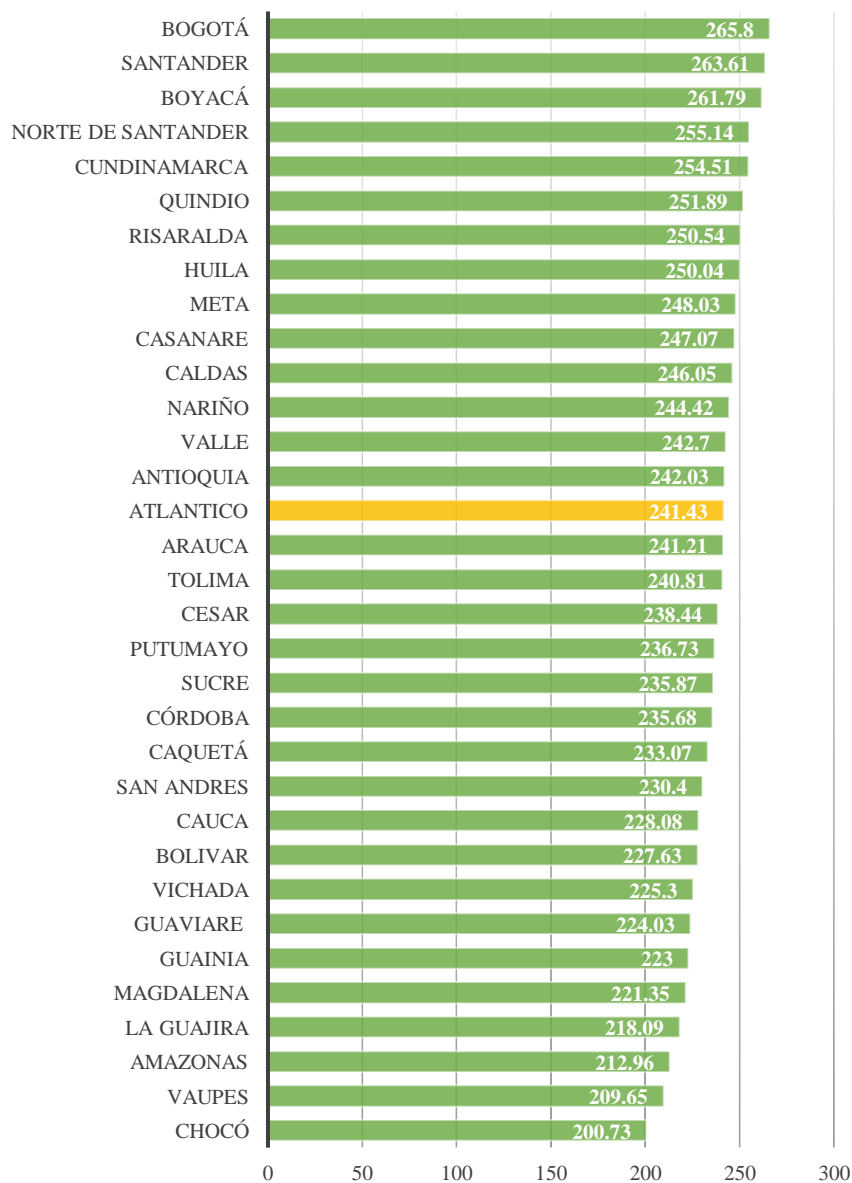
Caso contrario ocurre con los municipios del Área Metropolitana y el Distrito de Barranquilla, que presentan las tasas más bajas, así tenemos a Barranquilla con (4,17%), Puerto Colombia (4,98%), Soledad (5,68%), Baranoa (6,44%), Malambo (7,83%), Galapa

(8,97%). Vale la pena resaltar que los municipios de Sabanagrande y Santo Tomás igualmente presentan tasas bajas de 9,28% y 8,09% respectivamente y están reconocidos (DNP, 2011).

Con relación a los indicadores de calidad, a nivel nacional el aspecto más utilizado para medir los conocimientos de los alumnos son las pruebas SABER, las cuales buscan contrastar los conocimientos básicos en las principales áreas del saber. Los resultados de las pruebas Saber 11 para el Atlántico muestran en 2009 que aproximadamente 30% de los colegios se encuentran en la categoría de desempeño inferior; 55% en la categoría baja; el 12% en el nivel medio y el 3% en el alto (MEN, 2020). Para 2019 en las pruebas Saber el departamento del Atlántico ocupó el puesto 15 de 32 departamentos junto con el distrito capital (Ver Figura 13).

Se debe mencionar además que, a nivel regional ocupó el puesto 3 en el 2008, manteniéndose en este mismo lugar en el 2009. Los municipios no certificados que ocuparon los primeros cinco puestos en el promedio ICFES en el año 2009, fueron Sabanagrande (44,23), Palmar de Varela (44,19), Baranoa (43), Santo Tomás (42,89) y Puerto Colombia (43,78) y los más rezagados fueron Campo de la Cruz (40,39), Candelaria (40,68), Repelón (40,80), Manatí (40,95) y Piojó (41,04) (DNP, 2020).

Figura 13. Promedio puntaje Pruebas Saber por departamento 2019

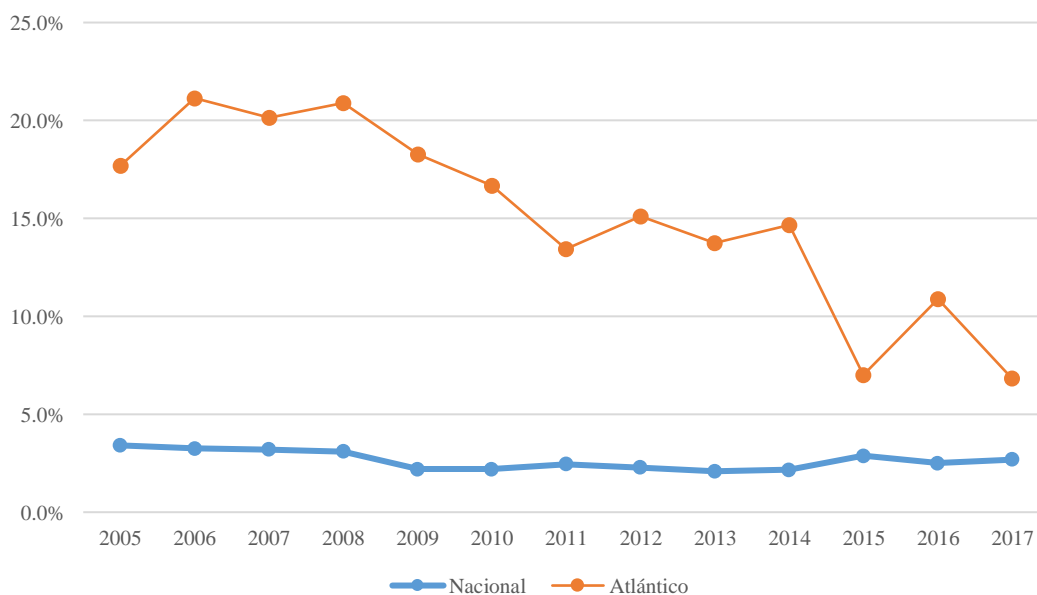


Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIMAT (2020)

Por otra parte, se puede incorporar la tasa de repitencia como un indicador de la ausencia de conocimientos mínimos, en este sentido, se observa una brecha importante

entre la tasa promedio nacional y la tasa del Atlántico. Para el 2005 la tasa de repitencia se encontraba en el departamento del Atlántico en el 17,7%, cifra que superaba por cerca de 14 puntos porcentuales la tasa nacional que se encontraba en ese entonces e 3,4%. Esta tasa en el Atlántico siguió con tendencia a la baja logrando llegar a su mínimo en 2017 con 6,8% de sus estudiantes repitiendo el año escolar. Aunque, la disminución haya alcanzado 10 puntos porcentuales de 2005 a 2017 para el departamento del Atlántico, para 2017 sigue estando por encima del doble del promedio nacional (2,7%) (MEN, 2020).

Figura 14. Tasa de repitencia anual Colombia – Atlántico (2005 a 2017)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIMAT (2020).

En ambas tasas estudiadas se observan variaciones abruptas para los años de puesta en vigencia de los diferentes actos legislativos, donde un punto de corte es en 2011 con la puesta en marcha de Acto Legislativo 04 de 2007. Este trae consigo la modificación de los términos referentes a el SGP, junto con los cambios a la proveniencia de sus ingresos

(Colombia. Congreso de la República, 2007). Esto indica que de una u otra manera, no sólo el gasto en educación incide fuertemente sobre los indicadores, sino que las modificaciones que se hacen desde los marcos normativos, son significativas. Al respecto, es necesario entender el funcionamiento de la financiación del sector educativo en el departamento del Atlántico y observar los diferentes rubros a los que se destinan los recursos de la educación.

3.2 Financiación de la educación en el Atlántico

El régimen de transferencias intergubernamentales está reglado por el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007, basado en estas se procede a analizar las asignaciones que se ejecutan para el departamento del Atlántico y sus variaciones año tras año. Aquí se buscó principalmente analizar las inversiones específicas dentro del sector educativo por medio del SGP en sus diferentes componentes cobertura y calidad (Colombia. Congreso de la República, 2007).

Por su parte, el SGP como ya se ha explicado anteriormente es un sistema por medio del cual se hacen transferencias hacia los diferentes departamentos para cubrir los servicios de salud, educación y saneamiento básico. Según el Art. 4 de la Ley 715 de 2001, y su modificación por medio del Acto Legislativo 04 de 2007, los recursos del SGP se distribuirán de la siguiente manera: un 58,5% para la educación, un 25% a la participación para salud, un 5,4% para agua potable y saneamiento básico y un 11,1% corresponderá a la participación de propósito general (Colombia. Congreso de la República, 2001).

En cuanto a la educación se propenderá entonces por incluir esos recursos para cubrir gratuidad, calidad y cobertura desde nivel primario hasta media. Asimismo, el Acto

Legislativo 04 de 2007, que modificó el Art. 357 de la C.P., también estableció en el párrafo transitorio 3 un crecimiento adicional para el sector educación: entre 2008 y 2009, 1,3%; en 2010, 1,6% y; durante 2011 y 2016, 1,8% adicional; en ese momento cesaría el aumento, es decir, partir de 2017 dicho crecimiento adicional no se tendría (MEN, 2020).

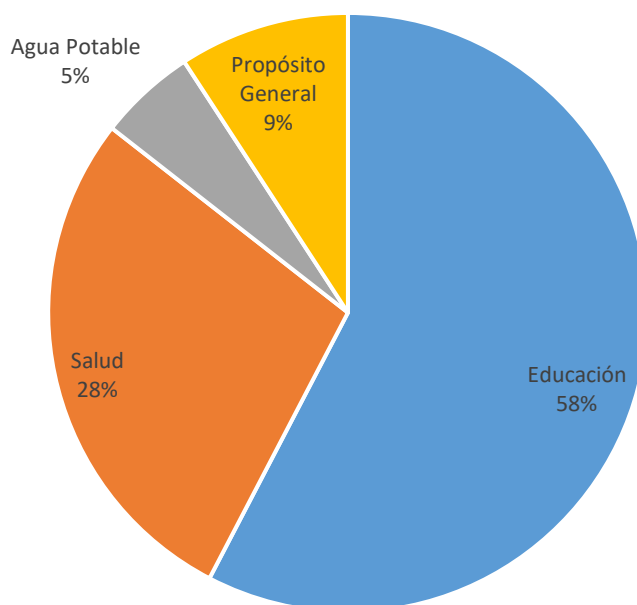
Se pretende que estos rubros sean destinados para la resolución de problemas sociales estructurales, sin embargo, hay unos departamentos como el Atlántico que, en muchas zonas, especialmente rurales, sus contextos parten de cero. Con esto se quiere decir que, en el sector educativo, escuelas que tienen un mejor acceso a servicios, están ubicadas en zonas privilegiadas y también pueden tener acceso a materiales, equipos y capital humano de mejor calidad lo que se verá reflejado en buenos indicadores. El departamento del Atlántico por su parte posee el 25% de la población en zonas rurales, y muchas de ellas viviendo las secuelas del conflicto armado (Revelo & de la Ossa, 2014).

En esta línea, si se pretende que existan condiciones de igualdad en la destinación de los recursos a todos los colegios independientemente de su contexto, esa relativa igualdad estaría jugando en contra de la búsqueda de la equidad social. Teniendo esta reflexión en mente, se puede llegar a evidenciar cómo se distribuyen los recursos provenientes del SGP que, aunque al parecer buscan una mayor autonomía y descentralización para los territorios, no se puede llegar a una autonomía plena sin los recursos suficientes.

En cuanto a la distribución de los recursos, para el departamento del Atlántico también se debe mantener la misma proporción, siendo la parte asignada a la educación la más significativa. Sin embargo, para 2017 no cumplieron a cabalidad con esta proporción,

puesto que trasladaron recursos de la educación a propósitos generales y saneamiento básico hacia la salud, disminuyendo el porcentaje de recursos asignados a estos tres sectores (Ver Figura 15). De este modo, en 2017 se reportaron en el departamento del Atlántico unos recursos por causa de SGP por total de CO\$1.738.179.787.306 y unos ingresos por el rubro de la educación por un total de CO\$940.587.303.738, es decir el 57,65% del total de SGP del Atlántico (DANE, 2019).

Figura 15. *Proporción distribución SGP departamento del Atlántico 2017*



Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNP SICODIS (2020).

De igual forma, como se observa en la Tabla 5, en precios corrientes (con efecto de inflación) se nota que hay un aumento en cada uno de los rubros que hacen parte del SGP

entre los años 2002 y 2016. En parte, este notorio aumento puede deberse a la inflación incluida, por lo que, en términos reales los datos mostrarían mejor su mensaje.

Tabla 5. *SGP para el Atlántico pesos corrientes 2002 – 2016*

Sistema General de Participaciones - pesos corrientes (2002 - 2016)

Departamento de Atlántico

Año	Educación	Salud	Agua Potable	Propósito general	Total SGP
2002	\$ 248.159.730.540	\$ 118.127.618.364	\$ 24.476.440.626	\$ 43.114.767.744	\$ 433.878.557.274
2004	\$ 292.262.566.641	\$ 143.883.452.712	\$ 25.776.583.318	\$ 46.183.478.169	\$ 508.106.080.840
2006	\$ 346.070.596.668	\$ 163.144.839.834	\$ 28.743.552.096	\$ 52.169.745.898	\$ 590.128.734.496
2008	\$ 430.189.855.036	\$ 190.080.256.891	\$ 39.383.023.722	\$ 65.444.309.366	\$ 725.097.445.015
2010	\$ 540.324.156.701	\$ 260.954.843.478	\$ 50.433.872.042	\$ 77.742.333.169	\$ 929.455.205.390
2012	\$ 628.711.634.350	\$ 291.098.502.274	\$ 62.511.226.767	\$ 83.082.538.968	\$ 1.065.403.902.359
2014	\$ 685.218.710.610	\$ 339.980.360.881	\$ 76.717.113.943	\$ 93.843.311.766	\$ 1.195.759.497.200
2016	\$ 854.690.820.742	\$ 431.702.574.488	\$ 79.113.930.708	\$ 110.841.434.554	\$ 1.476.348.760.492

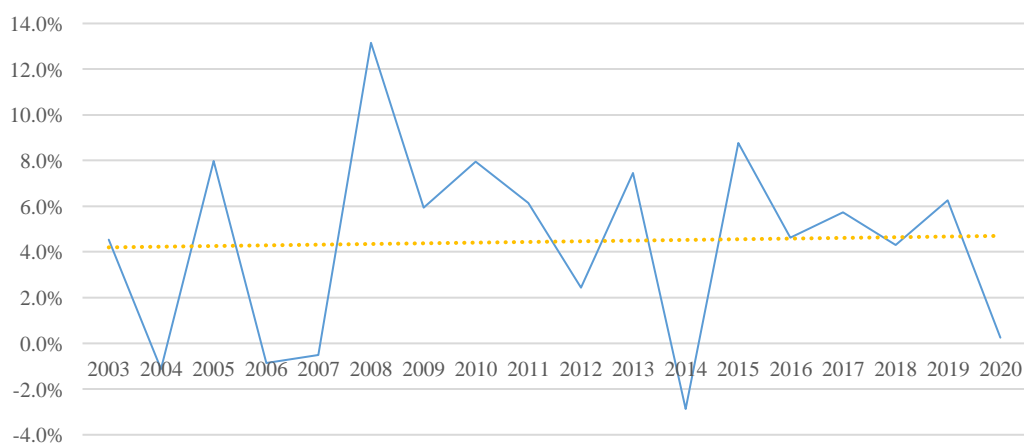
Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNP SICODIS (2020).

Acorde a los datos reportados por el DNP-SICODIS, se llegó a la configuración de la tabla anterior. Aquí se observan las variaciones relativas al gasto en educación dentro del total del SGP desde 2003 a 2020, las cuales presentan fluctuaciones muy abruptas entre un periodo y otro, tanto negativas como positivas. La variación al alza más significativa se dio en el 2008 en temporada de crisis, de ahí que la tasa creciera hasta el 12%,

crecimiento que terminó abruptamente el año siguiente (2009) y siguió a la baja tras la crisis de 2008; esto permitió que se notara una recuperación desde el 2015 hasta el 2019 con tasas más estables (-2,9% en 2014; 8,8% en 2015; 4,6% en 2016; 5,7% en 2017 y 4,3% en 2018) (DNP, 2020).

Estas variaciones dan a conocer que durante los períodos de bajo crecimiento el recurso asignado a la educación creció menos que el año anterior; incluso en los períodos donde la variación es negativa como en el 2004, 2006, 2007 y 2014; significa que el presupuesto destinado hacia la educación en el departamento del Atlántico por cuenta del SGP disminuyó con relación al año anterior en términos reales (sin efecto de inflación). A pesar de estas numerosas disminuciones, la tendencia del promedio de la tasa marginal de crecimiento está al alza, aunque no es mucha su variación (entre un 4% y un 5% por año) (DNP, 2020).

Figura 16. *Tasa marginal de crecimiento del presupuesto para educación precios constantes base 2015 departamento del Atlántico (2000 - 2020)*

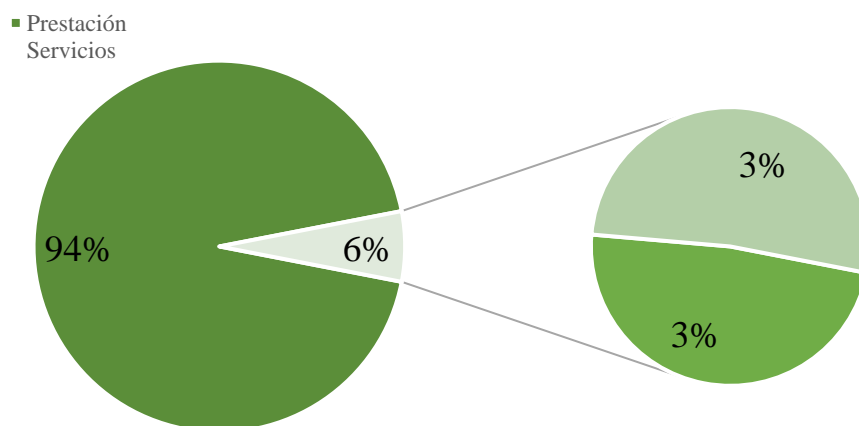


Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNP SICODIS (2020).

Ahora bien, en la figura 16 se muestra la tasa marginal de variación, por lo que basado en ello se puede fraccionar su análisis justo cuando hay reformas a la Ley 715 de 2001 en sus artículos 356 y 357 modificados principalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007.

Continuando particularmente con el presupuesto en sí, en 2017 este alcanzó un total destinado para la educación en el departamento del Atlántico de CO\$940.587.303.738, es decir el 57,65% del total de SGP del Atlántico, como se mencionó anteriormente. Monto que estuvo distribuido en un 94% para la *prestación del servicio* y un 6% a la calidad, este último distribuido casi igualmente para calidad por concepto de matrícula y calidad por concepto de gratuidad (DNP, 2020) (Ver Figura 17).

Figura 17. *Distribución del presupuesto a la educación en el departamento del Atlántico 2017*



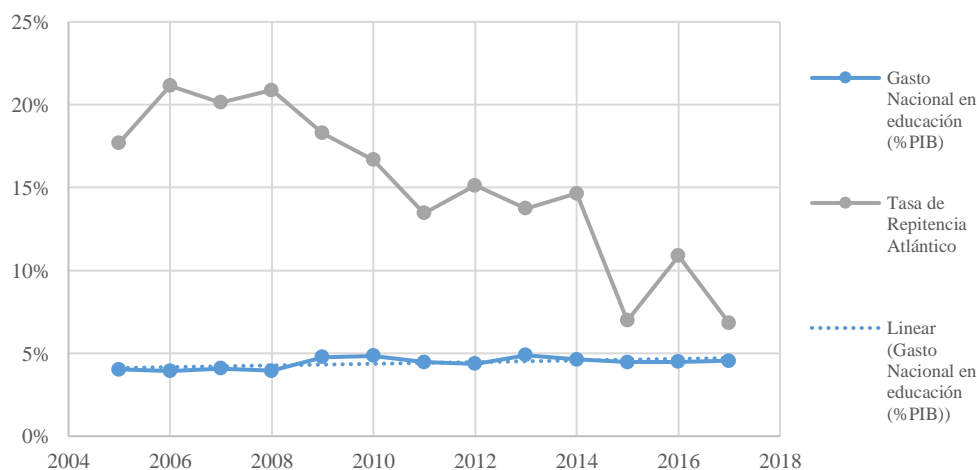
Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNP SICODIS (2020).

La *prestación del servicio* contempla garantizar los costos del personal docente, directivos docentes y administrativos, con sus correspondientes prestaciones sociales; además de la matrícula efectiva del año inmediatamente anterior y el valor por alumno destinado a financiar la prestación del servicio educativo.

Por su parte, la calidad se divide en *Calidad – gratuidad* y *Calidad – matrícula*, el primero hace referencia a recursos destinados a las entidades territoriales certificadas y las no certificadas para dotación, mantenimiento infraestructura, servicios públicos, etc.; y el segundo contempla los recursos destinados a los establecimientos educativos estatales para asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable. Lo que indica que, la mayoría de los gastos destinados a la educación en el departamento del Atlántico son destinados a gastos administrativos y pago de docentes, siendo ínfimo el porcentaje asignado al aspecto de calidad, aspecto que dificulta que haya notables avances por este concepto.

Independientemente del monto asignado a la educación en el departamento, es innegable que un aumento de este en una pequeña proporción puede generar grandes cambios en cómo se aborda el sector en las entidades territoriales. Esto se observa en la figura 18 donde se nota que en el momento que el presupuesto nacional asignado a la educación como porcentaje del PIB presenta una línea de tendencia al alza, la tasa de repitencia en el Atlántico disminuye drásticamente.

Figura 18. *Gasto nacional educativo como porcentaje del PIB vs Tasa de repitencia del Atlántico*



Fuente: Elaboración propia basada en datos de DNP SICODIS (2020).

En este apartado se evidenciaron algunas de las condiciones contextuales del departamento del Atlántico, asimismo, cómo está organizado el sector educativo y los principales indicadores que conciernen a él. Aquí se nota que el desempeño en términos educativos es promedio, sin destacar grandemente en aspectos de calidad, sin embargo, con relación al aspecto de cobertura destaca con una actividad por debajo del promedio nacional, lo que invita a la necesidad de prestar especial atención en las políticas al respecto.

De igual forma, se encontró que de acuerdo con las modificaciones de los Artículos 356 y 357 relativos al SGP tienen efectos sobre aspectos de calidad y cobertura educativa, pero no se puede mostrar que tan graves son estos efectos. Lo que sí es notable es que una disminución en el presupuesto destinado a la educación en términos reales puede traer

consecuencias para el sector graves, ya que estas estarían destinadas principalmente a afectar la calidad educativa y por ende los estudiantes tendrían muchas menos oportunidades de movilidad social, y con ello el cambio social generalizado sería ínfimo o imperceptible. De igual forma, este tipo de estudios invitan a que se gesten reflexiones más profundas sobre si las leyes y reformas planteadas están generando el impacto necesario sobre los sectores que atienden.

CAPÍTULO IV

Caracterización de los actores institucionales de la educación en el departamento del Atlántico

4.1 Descripción general

Para el presente apartado, se analizan las percepciones y actividades relativas al sector educativo por parte de diferentes actores: directivos, docentes y estudiantes. De igual forma, se identifican a través de una escala Likert la valoración que cada Secretario de Educación, les confiere a las actividades que realiza como parte de los procesos a cargo para su gestión.

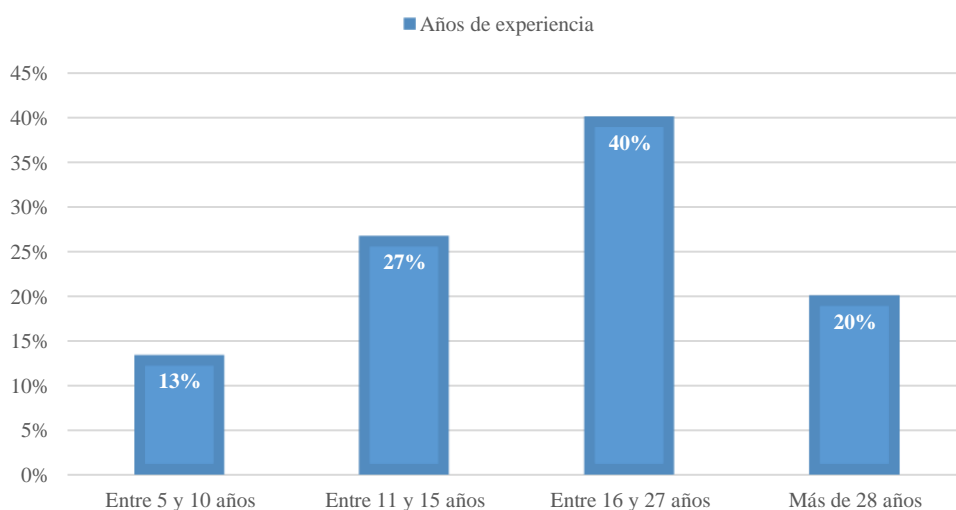
Para lo expuesto, se procedió a realizar encuestas de caracterización y percepción a 15 directivos de escuelas, 225 docentes y 300 estudiantes; además de la encuesta de actividades a 5 secretarios de educación municipal y 1 distrital en el departamento del Atlántico. Asimismo, se intentará en el proceso enlazar lo encontrado con los principios rectores de la educación, las perspectivas sobre la educación a nivel nacional y las funciones conferidas al sector educativo en la asignación de su presupuesto.

4.1.1 Caracterización los directores de instituciones de educación en el Atlántico.

Una vez realizada la etapa de sistematización de los datos, se extraen los aspectos más relevantes en concordancia con las reflexiones propuestas en los objetivos fijados en la parte inicial. En esta primera instancia de caracterización, uno de los aspectos abordados y de significancia que se presenta, es el relacionado con la experiencia de los directivos en el cargo.

De acuerdo a lo sintetizado, se identifica que la mayoría de los directores tienen entre 16 y 27 años de experiencia en el cargo, representando un 66%; entre 5 y 10 años de experiencia solo se encuentra ubicado un 13%; y un 27% entre 11 y 15 años; siendo la mayor experiencia de más de 28 años que la tiene un 10% de los encuestados.

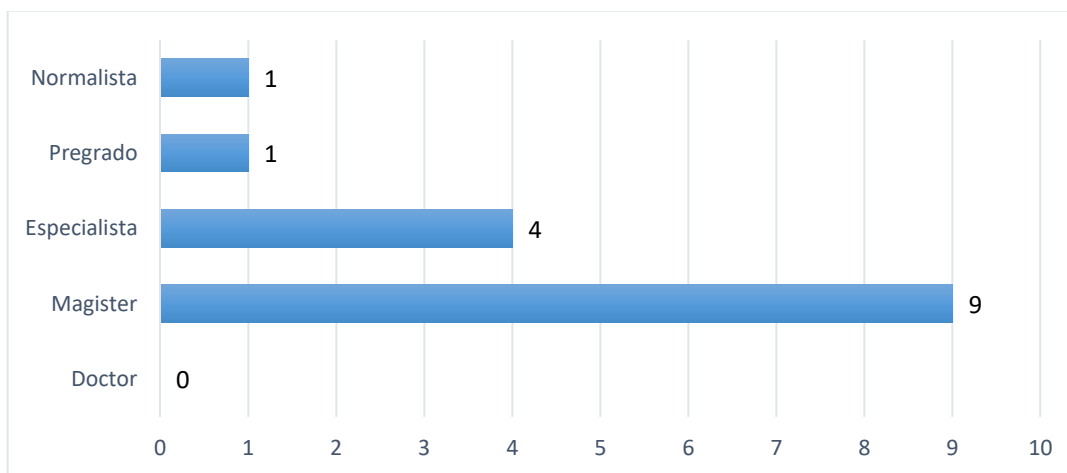
Figura 19. *Rango años de experiencia, directores de instituciones educativas*



Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

En cuanto a las particularidades de las instituciones educativas y lo que respecta a la profesión de los directivos, no hay ningún director que se haya formado como doctor, por lo que la máxima titulación de posgrado es *maestría* (60%) y especializaciones (27%). Por otra parte, un 13% han cursado sólo hasta pregrado y ciclo de normalista, por lo que se puede decir que un posgrado puede ser requisito necesario para optar por el cargo directivo, pero no es absolutamente necesario.

Figura 20. *Título profesional directores de instituciones educativas*



Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

Asimismo, en la condición de director de una institución no es suficiente el crecimiento desde el punto de vista académico, sino también es necesaria la experticia requerida para dirigir y gestionar en un colegio de enseñanza media. Por ello, es necesario fortalecer las instrucciones técnicas y administrativas sobre la directiva, para alcanzar las metas administrativas propuestas. Ante esto, un 80% de los directores encuestados ha recibido educación avanzada en Administración y gestión administrativa lo cual es una condición importante que facilita la administración de los planteles, aunque establece un reto para el 20% restante.

Por otra parte, acerca del apoyo por parte del Estado a la gestión del personal directivo en su labor docente-administrativa, el total de los encuestados declaró que reciben apoyo por parte del Estado; y que este apoyo es más encaminado a la formación docente que a la planta física (26%). Siendo el apoyo a la planta física un aspecto que contribuye a la calidad educativa, puesto que lo incluye dentro del aspecto de calidad en los rubros del

SGP, es relevante prestar atención al respecto, puesto que hacia la instalación en planta parece no estar destinándose suficientes recursos.

4.1.2 Caracterización docente de instituciones

De igual manera, se aplicó el mismo instrumento a 225 docentes de las instituciones visitadas en donde se buscó realizar una caracterización general de los docentes y sus cualificaciones con relación a su actividad.

Al igual que el personal directivo, la mayor cantidad de docentes tienen significativos años de experiencia. Aquí se encontró que el 40% del personal docente tiene una experiencia acumulada entre los 16 y 27 años, asimismo, otro 25% declara tener experiencia superior a los 28 años. Por su parte, un 20% declara tener experiencia entre los 11 y 15 años y el 10% restante entre 5 y 10 años. Esto da cuenta de la gran estabilidad de la labor docente, y la experiencia que ello trae, aspecto fundamental para tener en cuenta en aspectos relevantes la calidad y cobertura del sector.

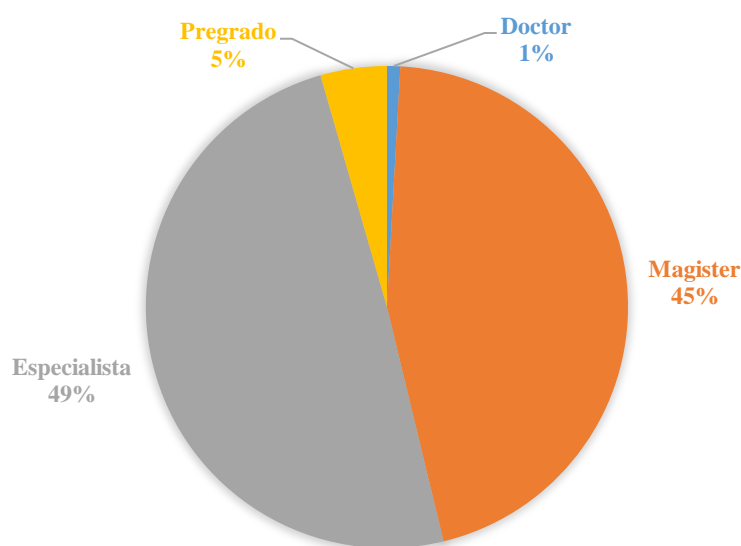
Tabla 6. *Años de experiencia docente*

Rango	Frecuencia	%
5 a 10	34	15
11 a 15	45	20
16 a 21	63	28
22 a 27	27	12
28 a 30	54	24
>31	2	1
TOTAL	225	100

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

Junto con la experiencia, otro aspecto que contribuye a la calidad educativa desde el factor docente es su formación y capacitación. En este sentido, los docentes encuestados muestran especial interés por una formación permanente que contribuya a su crecimiento personal, lo cual se evidencia en el gran porcentaje de docentes con formación pos gradual desde especialización hasta doctores, la cual alcanza un 96%.

Figura 21. Nivel máximo de formación alcanzado por docentes encuestados



Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

Asimismo, se preguntó por la recepción de apoyos por parte del Estado, y hacia qué aspectos del plantel eran dirigidos. Ante esto, todos los docentes afirmaron que desde el gobierno llegaban recursos constantemente, y por lo regular estos van encaminados hacia aspectos de formación docente; esto fue confirmado por 90 de los encuestados (40%) que declararon haber recibido apoyos para su formación profesional por medio de

Especializaciones, maestrías y doctorados contribuyendo en gran manera al fortalecimiento de la calidad educativa.

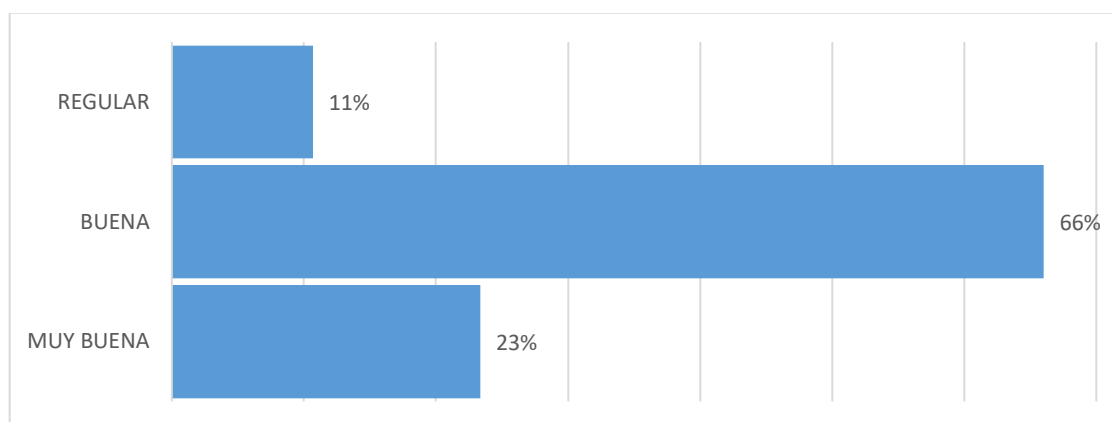
4.1.3 Caracterización y percepciones de estudiantes de instituciones de educación media del departamento del Atlántico

Otro actor importante y fundamental en el sector educativo son los estudiantes ya que estos son los usuarios finales del servicio educativo y sobre quienes se hace la inversión por educación. Por ello, para completar la información brindada por parte de los actores, era indispensable su participación dentro de la encuesta. Para efectos de la encuesta se aplicó un total de 300 encuestas a estudiantes de los planteles educativos analizados.

Es importante resaltar, que la población estudiantil de cada una de las instituciones visitadas es numerosa y los planteles funcionan en tres jornadas: mañana, tarde y noche lo que implica un mayor número de estudiantes matriculados por plantel y por ende puede que incida sobre la tasa de cobertura.

En cuanto a las preguntas específicas de las actividades relacionadas con la calidad educativa, el 66% de la población estudiantil considera buenas las prácticas de la planificación y organización de las actividades escolares, lo que indudablemente beneficia a la institución; seguidas con un 23% reconocidas como muy buenas y sólo un 11% regulares. En este sentido, esta pregunta refleja satisfacción de los estudiantes, lo que demuestra la evolución en la planificación y organización de actividades escolares.

Figura 22. *Percepción de los estudiantes sobre la calidad actividades planes educativos*

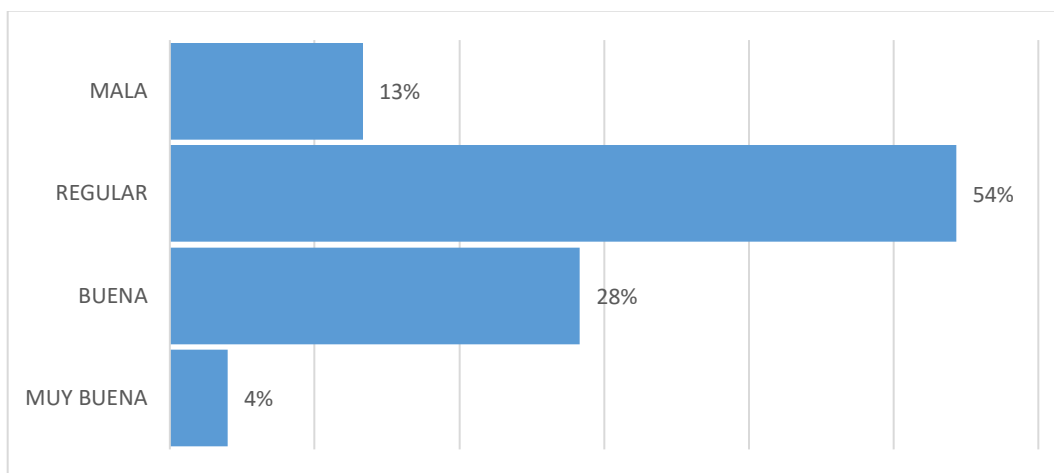


Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

Aparte del contenido programático y de planes y programas, las condiciones de las instalaciones educativas también es otro tema que concierne a los estudiantes. Con relación a la planta física de los planteles en términos generales los estudiantes declaran que esta es regular (54%, Ver figura 23).

Los informantes (estudiantes) expresan que aprecian muchas falencias muchas fallas: algunas de tipo estructural como poco espacio, falta de aulas, baños deteriorados, pocos laboratorios; y otras de tipo tecnológico como baja conectividad o carencia absoluta de redes de internet, pocos equipos de cómputo frente al número de estudiantes. Es indudable que, este es un aspecto urgente de mejorar especialmente en el aspecto tecnológico, ya que no se puede hablar de calidad académica si se está desconectado de la tecnología.

Figura 23. *Percepción de los estudiantes sobre las condiciones de los planes educativos*



Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

En este sentido, desde la visión de los estudiantes, los recursos percibidos por parte del Estado hacia los planteles educativos son insuficientes para obtener unas condiciones mínimas de calidad ya que los alumnos relacionan la calidad con las condiciones de la planta física e instalaciones, así como con el número de docentes asignados, la dotación de laboratorios, bibliotecas, equipos de cómputo, poco apoyo a los deportes y actividades culturales.

Tomando las tres visiones de los actores es relevante decir al respecto que la percepción sobre los ingresos que las instituciones educativas reciben es muy parecida, ya que el sentimiento generalizado de abandono institucional parece estar en cada uno de ellos. Al parecer, el aspecto donde los docentes difieren es en el apoyo hacia las carreras profesionales de estos, pues, desde el Estado se está haciendo un esfuerzo en pro de la mejora de los currículums de los profesores con la expectativa de que esto repercuta de manera positiva sobre la calidad educativa generalizada.

4.2 Actividades y asignaciones a secretarios de educación

Además de las percepciones de docentes, directivos y estudiantes, es importante conocer desde los entes territoriales las actividades que han realizado en pro de los procesos educativos, sus planes y programas. Para ello se utilizó como instrumento una encuesta basada en la escala de Likert sobre lo que consideraban los secretarios eran las actividades principales asignadas a su cargo, es decir por orden de importancia. En ella 1 significa se realiza siempre, 2 se realiza la mayoría de las veces, 3 algunas veces se realiza, 4 muy pocas veces se realiza y 5 no se realiza.

Lo anterior entonces se muestra en la tabla 7, donde la primera columna corresponde a las actividades principales, la segunda columna muestra la calificación otorgada a cada actividad por el secretario distrital y la tercera columna corresponde al promedio obtenido para cada actividad, de acuerdo a la calificación dada por cada uno de los cinco (5) secretarios municipales entrevistados.

Tabla 7. *Actividades principales asignadas a los secretarios de educación distrital y municipal en orden de prioridad.*

Actividades	Calificación de un (1) Secretario de Educación Distrital	Calificación promedio de cinco (5) Secretarios de Educación Municipal
¿Evalúa los procesos pedagógicos de las instituciones educativas?	2	2
¿Vela por la salud y bienestar de los estudiantes?	1	1
¿Coordina el trabajo en equipo en la comunidad educativa?	2	1

¿Planifica y organiza actividades escolares?	1	1
¿Organiza el trabajo administrativo de las Instituciones educativas?	1	1
¿Vela por el orden y la disciplina?	1	1
¿Difunde la información necesaria para la buena marcha de los establecimientos educativos?	2	1
¿Analiza y evalúa nuevos métodos técnicas de gestión en las instituciones?	2	3
¿Realiza trabajos administrativos propios de su cargo?	1	4
¿Proporciona facilidades para la capacitación docente?	2	3
¿Evalúa y califica a los docentes por escrito?	4	3
¿Promueve la creación de equipos de trabajo para mejorar la institución?	3	3
¿Tiene los planteles un proyecto educativo que involucre a los estamentos del plantel o propender por realzar valores o enfoques y principios pedagógicos?	1	2

Elaboración propia basada en entrevistas (2020).

Cabe mencionar, que los secretarios de educación entrevistados respondieron a la encuesta de manera satisfactoria y se mostraron interesados especialmente acerca de los procesos de calidad que se vienen desarrollando en las instituciones educativas de enseñanza media del departamento del Atlántico. Esto, sin dejar de reconocer algunas falencias que presentan estos y en las cuales aseguraron estar trabajando para sacar adelante los procesos educativos.

Por parte de la secretaría distrital el trabajo que consideran más importante es la planificación sobre los proyectos de las diferentes instituciones educativas, Así como la configuración de planes a futuro para las diferentes unidades de aprendizaje. Por su parte, desde la secretaria municipal se ve como mayor punto de incidencia e importancia, la posibilidad de coordinarse con las instituciones y la comunidad para así llegar a difundir información relevante y por ende transmitir y reforzar los valores actitudes y aptitudes con las cuales debe contar el sector educativo.

Asimismo, se observan falencias en cuanto a la evaluación docente por parte de las diferentes secretarías ya que afirman tener debilidades y limitaciones con relación a ello. Esto puede deberse en parte a que no es competencia de las secretarías, por lo que involucrarse sería extralimitar sus actividades fuera de su rango de acción. Sin embargo, se puede decir que desde las Secretarías se tiene la intención de involucrarse para la mejora de la capacidad del personal de los planteles, por lo que incluyen la posibilidad y el reto, que desde las secretarías se puedan generar planes programas y proyectos que involucren la mejora continua de las capacidades de los docentes y con ello su evaluación.

A manera de resumen, este apartado buscó identificar las diferentes percepciones por parte de los actores del sector educativo en el departamento del Atlántico. En este sentido se evaluaron e identificaron las perspectivas de esta, desde las diferentes visiones de directivos de instituciones educativas, docentes y estudiantes. Asimismo, se evidenciaron las diferentes formas en las cuales las secretarías de educación distrital y municipal actúan sobre las instituciones y los planteles educativos. Con relación a estas visiones de la educación, se reconoce la educación como derecho y, por ende, se generan acciones en

pro de la mejora continua de este. Sin embargo, los apoyos dirigidos desde el Gobierno Nacional a la mejora del sector educativo, al parecer son insuficientes por lo que aún se presentan deficiencias en cuanto a los aspectos de infraestructura y capacitación docente.

Como se observó anteriormente, a través del SGP se destinan los recursos a la educación para dos propósitos: calidad y prestación del servicio. Con relación al apartado de calidad, sí bien para 2017 se destinó el 6% del SGP total destinado a la educación en el departamento del Atlántico, exclusivamente para el rubro de calidad, según lo reflejado en las encuestas, se siguen observando retos para las escuelas y los planteles en cuanto a la asignación y mejora de infraestructura, lo que indica que este porcentaje no alcanza para satisfacer plenamente las necesidades de los planteles. Por su parte el 94% asignados para la prestación del servicio parece ser adecuado, sin embargo, todavía hay retos en cuanto a la mejora de la capacitación docente.

Conclusiones

En relación a las obligaciones genéricas de los países en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, el Artículo 366 de nuestra Carta Magna, consagra como función fundamental del Estado colombiano, solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable razón por la cual en el presupuesto de la Nación y entidades territoriales deben tener prioridad estos gastos por encima de cualquier asignación. Sin embargo, la necesidad de adoptar medidas que le den solución a la falta de compromiso del Estado con respecto a la realización progresiva de los derechos sociales, especialmente al derecho a la educación está supeditada a la disponibilidad de recursos.

Del mismo modo, considerando la importancia de la educación en cualquier sociedad, ésta se convierte en motor de progreso social formando seres humanos creativos y productivos convirtiéndolos en ciudadanos que pueden convivir sanamente que participan en los procesos democráticos del país acumulando de esta manera capital humano y capital social. Lo cual, de cierto modo minimizan los costos de transacción del sistema. También, es necesario afirmar que en la medida que se incremente la cualificación laboral de los individuos aumenta de manera proporcional el acceso a trabajos de calidad con mejores ingresos para la población, así como el hecho de contar con ciudadanos formados en competencias ciudadanas.

Para el caso específico del departamento del Atlántico, se ha logrado una mayor cobertura y han mejorado los indicadores nacionales tanto como los internacionales observables en el promedio de la prueba PISA. Esto ha incidido en que, si bien aún existen

aspectos por mejorar, se puede percibir un avance general en las condiciones y calidad obtenida durante los últimos diez años.

Por lo anterior, los gobiernos del mundo diseñan políticas públicas que incrementen la oferta educativa en sus diferentes niveles siendo uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, programa impulsado por las Naciones Unidas. Sin embargo, una de las mayores dificultades de los países es determinar cuánto dinero se debe invertir en la educación y se convierte en factor crítico en las naciones con crecimiento demográfico alto y niveles de pobreza extrema logrando se superen apenas los niveles básicos de escolaridad que casi siempre llega a copar el gasto público disponible. Los recursos orientados hacia la educación se convierten en necesidad apremiante en los programas que apoyan el sector educativo. No obstante, los retos que se presentan en la mayoría de los países van encaminados a privilegiar la calidad de la educación porque esto se traduce en mayor ingreso para la vida de las personas.

Así las cosas y de acuerdo con lo planteado a lo largo de la investigación, desde una visión global se observa la educación como un derecho humano en el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1945, tras terminar la Segunda Guerra Mundial. Junto con ello, se han establecido varios principios rectores que son considerados las bases fundamentales para el cumplimiento de este objetivo, los cuales son cuatro: no discriminación, igualdad, accesibilidad y solidaridad. Esto marcó una guía para todos los países en cuanto a las acciones que tendrían que generar en beneficio de la educación y todo lo que ello conllevara.

Acerca de estos aspectos, se han implementado cambios que vienen desde la Ley 115 de 1994, en los que se ha buscado actualizar la educación por medio de lineamientos por áreas y, recientemente, con la emisión de los Derechos Básicos de Aprendizaje. Así mismo, se ha logrado adicionar la Cátedra de Paz, área de estudio resultante de los Diálogos de Paz y de la necesidad de mejorar las condiciones de convivencia social en todas las regiones del país, incluido el Caribe colombiano.

Las sentencias emitidas por la Corte Constitucional desde 1991 a favor de acciones de tutela y casos específicos de violación de derechos han permitido dar un enfoque más humano y adecuado a las necesidades de la educación durante el presente siglo, pero aún hay un largo camino debido a que la calidad de la educación no puede mejorar hasta que se atiendan las necesidades básicas insatisfechas de un amplio sector que vive en condiciones de vulnerabilidad. Esta es una falencia en la Costa Caribe y en el Atlántico, debido a que se observa aún población en condiciones de vulnerabilidad en zonas como los palenques y las comunidades indígenas, además de sectores en cada municipio, incluida Barranquilla.

Tras la inscripción de los ODS se abre la puerta hacia un nuevo horizonte donde cada uno de los países firmantes de estos objetivos tendría la misión de adecuar sus políticas individuales hacia el cumplimiento de ellos, logrando así cumplir las metas que conlleva cada uno de ellos. Con relación al ODS 4 se establece que para 2030 se pueda contar a nivel mundial con cobertura total del servicio educativo y tasas de analfabetismo ínfimas o inexistentes. Asimismo, en sus 7 metas el ODS 4 plantea las diferentes estrategias para llevar a cabo por los países para el cumplimiento de dicho objetivo.

Ante esto, es importante tener en cuenta que para poder cubrir las necesidades y garantizar los derechos, se requiere contar con un presupuesto que solvete estas necesidades. El presupuesto asignado para cubrir las necesidades educativas mundiales representaba en promedio para 2017 un 4.5% como porcentaje del PIB mundial, es decir, que los países suelen invertir una media de 4.5% de su PIB en educación. Con ello se puede afirmar que un aumento en el presupuesto asignado para el sector educativo contribuye de manera eficiente en la calidad y cobertura educativa, por ende, ayuda con el cumplimiento del derecho a la educación.

Si bien la inversión en educación en el departamento se ha incrementado en los últimos años, preocupa la tasa de deserción escolar asociada a problemas económicos en los hogares. La brecha social establece condiciones difíciles para un sector socioeconómico amplio de los habitantes del departamento, que se acentúa en la dificultad de algunos para conseguir o acceder a un trabajo estable o para inscribirse en programas de educación, que podría ayudarles a conseguir unas mejores condiciones de vida.

Debido a que la educación es considerada como un factor fundamental para la movilidad social y, por ende, para el desarrollo en general de los países, el interés de estos por tener un presupuesto sustancial asignado para el sector educativo es la prioridad. Al respecto, En Colombia el presupuesto asignado para la educación en 2017 llegó al 4.5% del PIB, encontrándose justo en el promedio mundial. Pero no sólo basta tener en cuenta el porcentaje del PIB que el presupuesto a la educación representa, sino los diferentes contextos en los cuales se encuentra inmersa la educación dentro de un territorio. En Colombia estos contextos incluyen la pobreza, desigualdad y la guerra, es decir,

condiciones de calidad de vida muy limitadas. En este aspecto se debe tener en cuenta que el índice de desempleo en Barranquilla ha disminuido, mientras que en el resto del departamento tiende a al alza, generando también un desplazamiento de algunas familias hacia la capital con el objetivo de buscar unas mejores condiciones de vida y el acceso a una educación de mejor calidad.

Los diferentes conflictos que ha tenido que afrontar el país han generado profundas brechas y afectación de las condiciones sociales generando, por consiguiente, un ambiente alrededor del sector educativo difícil de superar, ya que, aunque la inversión crezca, va a tener muchos retos, porque la base de esta inversión está comprometida. Por ejemplo, a Colombia lo atraviesa una guerra que logró acabar con la infraestructura de un sinnúmero de escuelas; asimismo, la delincuencia y drogadicción llega cada vez más a los planteles educativos como efecto colateral del llamado conflicto armado en etapa de superación; otro aspecto importante de señalar es lo que concierne al embarazo adolescente. Todas estas son situaciones que, a pesar de que no competen al 100% al sector educativo, influyen fuertemente dentro de este, por ser procesos surgidos a partir de las situaciones ya descritas.

Es así, como teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio, en el país se implementaron estrategias para la descentralización, las cuales buscaban aumentar la autonomía de los entes territoriales y con ello, se suponía una mejor y más eficiente distribución de los recursos y las inversiones en todos los sectores sociales. Esa estrategia en Colombia fue implementada por medio del Acto Legislativo 01 de 2001 con la creación del SGP, sistema que se encarga de la transferencia de recursos a los diferentes

departamentos en el país, específicamente en las áreas de educación, salud, y saneamiento básico.

Desde su instauración, se han visto modificaciones en los indicadores de calidad y cobertura educativa, sin embargo, estas modificaciones han presentado variaciones acordes a las reformas establecidas sobre el Acto Legislativo de referencia y la Ley 715 de 2001. Es así, que se puede decir que las acciones encaminadas sobre la modificación del marco normativo en los aspectos relacionados con el presupuesto, afectan directamente los resultados del sector educativo, notándose modificaciones en los indicadores de calidad y cobertura educativa. Estas afectaciones son tan evidentes sobre el contexto, que incluso son perceptibles a simple vista en los porcentajes de crecimiento del presupuesto. Así mismo, los datos recopilados en el SIMAT del MEN dan cuenta de la deserción escolar y las diferencias entre educación, que se revierten en causas sociales y en la imposibilidad de acceder a unas mejores condiciones de vida, que son la base para poder atender considerablemente a la educación.

En este estudio entonces se hace evidente las limitaciones y deficiencias del sector educativo, y su vez, la necesidad de que se preste especial atención al presupuesto que se asigna y la distribución de la cual éste es objeto. Evidenciando la importancia de replantear esta distribución y asignación hacia una que sea más consiente de las particularidades que se deben considerar y que influyen sobre los aspectos educativos. Por todo lo anterior, con lo analizado a lo largo del estudio, cabe concluir que:

- Los principios rectores de la educación son cuatro, no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato, acceso universal de la educación y solidaridad. Estos

fundamentan el derecho a la educación y por ello deben contemplarse a la hora de generar políticas que afecten este servicio. Asimismo, desde los órganos internacionales se establecen lineamientos que contribuyen a facilitar el proceso de adopción del derecho a la educación en los diferentes países por medio de herramientas específicas de política pública e instrucción para la construcción de indicadores.

- En la línea de los organismos globales y las perspectivas internacionales de la educación, los ODS han marcado un antes y un después en el cumplimiento de las condiciones mínimas para asegurar el derecho a la educación en muchos países. Además, desde la implementación de metas y estrategias en el año 2000 (para los ODM) los indicadores de educación han presentado modificaciones positivas, como en el aumento de la tasa de alfabetización, el incremento relativo de los presupuestos para la educación o incluso la disminución en la deserción escolar.
- Hay variables claves que afectan más que otras los indicadores de educación y una de ellas es el gasto como porcentaje del PIB. Esto se confirma al encontrar una relación inversa entre la tasa de no asistencia a la escuela y el gasto a la educación.
- Seguido, los indicadores establecidos en Colombia para la medición de resultados del sector educativo están contruidos acorde a las especificaciones internacionales, por lo que también intentan responder a lo establecido por la OCDE y la ONU.
- En Colombia, las transferencias hacia la educación representaron para 2017 un 4,5% del PIB nacional, esta cifra, aunque parezca importante, no se ve

adecuadamente reflejada en los indicadores de calidad y cobertura educativa nacional.

- Estas transferencias realizadas hacia el sector educativo son realizadas a través del SGP, el cual se fundamenta en la Ley 715 de 2001 y mediante Acto Legislativo 04 de 2007 designó que el porcentaje a la educación debía corresponder al 58,5% de las transferencias totales realizadas a los territorios por medio del SGP. Y estas transferencias pretenden actuar directamente sobre los indicadores de cobertura y calidad educativa. Asimismo, se supone que este sistema fue creado por una necesidad del aumento de la autonomía de los entes territoriales, pero no queda muy claro, si esta autonomía beneficia o perjudica al sector educativo.
- Uno de los aspectos que se resalta más en los diferentes medios de difusión es la calidad educativa, sin embargo, sólo el 6% del presupuesto asignado a la educación es destinado a resolver problemas relacionados con la calidad.
- El departamento del Atlántico ha trasladado recursos de la educación hacia el sector salud, por lo que pueda que la autonomía no esté beneficiando y protegiendo los recursos del sector educativo.
- El departamento del Atlántico ha presentado mejoras significativas en los indicadores de cobertura y calidad educativa en los últimos años, sin embargo, aún tiene un comportamiento muy por debajo de la media nacional, lo que representa un reto para el departamento.
- Las percepciones de los actores del sector educativo en el departamento del Atlántico indican que hay aspectos muy deficientes referentes a la calidad tales como la infraestructura de los planteles y los planes de trabajo establecidos para la

adquisición de conocimiento. Ante esto, aunque haya buena disposición para mejorar las cosas, con un recurso insuficiente es muy difícil poder actuar sobre factores específicos.

En este sentido, esta investigación trajo consigo la posibilidad de que se abran distintos campos de estudio sobre los indicadores de la educación, su cumplimiento y la eficiencia de su implementación desde la visión jurídica. Por último, cabe mencionar que lo encontrado apoya el establecimiento de argumentos para afirmar que cualquier modificación en los marcos jurídicos sobre el recurso hacia la educación, afecta grandemente desde el ámbito nacional hasta el local, los resultados del sector de acuerdo con su calidad y cobertura.

Referencias

- Abramovich, V., & Curtis, C. (2014). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Alexy, R. (1993). *Educación, desigualdad y democracia* Revista *Sociedad y Economía*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arcia Venegas, C. (2012). Estado del arte sobre reforma a la justicia en Colombia (1991-2011). *Análisis* 7, 1-22.
- Arteaga, I. H., López, K. M., Vásquez, A. C., & Nuzcue, E. J. (2020). Educación y Solidaridad: Un Camino hacia la Inclusión Educativa. *Social and Education History*, vol. 9, núm. 3, 251-277.
- Baguenard, J. (1994). *La décentralisation*. París: Presse Universitaire de France, Colección: Que sais-je?
- Banco Mundial. (2020). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/>
- Begué Aguado, A. (2012). La financiación de la educación en África Subsahariana hoy. *Foro de Educación*, núm. 14, 41-54.
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J., Velazco, A., & Link, M. (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. *Revista Fedesarrollo*, 3-191.
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SG en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, núm. 205, 1-72.

- Bosh, N., Espasa, M., & Sorribas, P. (2002). La capacidad redistributiva y estabilizadora del presupuesto del gobierno central español. *Revista de Economía Pública*, vol. 160, núm. 1, 47-76.
- Bula Escobar, J. (2012). *Educación y pobreza, un análisis de eficiencia relativa departamental, quien elaboró un estudio de la educación y la escasez a la luz de los objetivos del milenio. Trabajo de grado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Calderón Correa, C. (2012). *La descentralización educativa y el significado para el talento humano docente y directivo en la educación del departamento de Caldas. Trabajo de grado*. Manizales: Universidad de Manizales.
- Cárdenas, R., & Hilda, L. (2006). El desarrollo humano integral, la teoría de sistemas y el concepto de competencias en el ámbito académico universitario. *Revista Mexicana de Ciencias Farmacéuticas*, vol. 37, núm. 3, 40-65.
- Cassaus, J. (1999). *Marcos conceptuales de la gestión educativa: En busca del sujeto*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Castells, A. (1999). Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal. *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, 277-297.
- Castro, J. (1981). Hacia la democracia local, un nuevo régimen departamental y municipal. *Revista de la Contraloría General de la República*, 63-80.
- Castro, J. (1981). Hacia la democracia local, un nuevo régimen departamental y municipal. *Revista de la Contraloría General de la República*, 63-80.

- Castro, J. (1981). Hacia la democracia local, un nuevo régimen departamental y municipal, *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, 63-80.
- Chapman, S., Niedzwiecki, S., MarksG., & Hooghe, L. (2012). Regional Authority in Latin America: An Analysis of 27 Countries (1950-2010). *APSA 2012 Annual Meeting Paper*.
- Clavijo, S. (2011). Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020). *Revista Fedesarrollo, abril*, 1-129.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política Nacional de Colombia*. Bogotá.
- Colombia. Banco de la República. (2004). *Finanzas Públicas Territoriales: Nota metodológica*. Bogotá: Banco de la República.
- Colombia. Congreso de la República. (1960). *Ley 111. Por la cual se dictan disposiciones sobre el pago del personal del magisterio de Enseñanza Primaria*. Bogotá.
- Colombia. Congreso de la República. (1968). *Ley 33. Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Colombia. Congreso de la República. (1971). *Ley 46. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional*. Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1974). *Ley 28. Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1975). *Ley 43. Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1983). *Ley 14.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1986). *Ley 12.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1993). *Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 115. Ley General de Educación.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (1995). *Acto Legislativo 1. Por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (2001). *Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se*

dictan otras disposiciones. Obtenido de

https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Colombia. Congreso de la República. (2007). *Acto Legislativo 4. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.* Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (2001). *Acto Legislativo 01. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-406. *En el proceso de acción de tutela promovido por el señor José Manuel Rodríguez Rangel contra el señor Enrique Chartuny González, gerente de las Empresas Públicas de Cartagena.*

Colombia. Corte Constitucional. (1995). *Acto Legislativo 1.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (1999). *Sentencia SU-624. Dentro de la tutela instaurada por la señora Mercedes Rosa Sierra Sierra en nombre de su hija menor Linda Juliana Hernandez Sierra contra el colegio Gimnasio Santiago de Cali.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-638. En el proceso de tutela radicado bajo el número T-208852, adelantado por la ciudadana Jeaneth Guerrero de Meléndrez, contra la Gobernación de Cundinamarca.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (2000). *Sentencia T-202. Proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Trece Civil Municipal de Cartagena, de fecha 6 de julio de 1999 y por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, de 24 de agosto de 1999...* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (2000). *Sentencia T-1017. Dentro de la acción de tutela N° T-309719 promovida por la señora Ana Elisa Ramírez, en nombre y representación de sus menores hijas Ana Elisa y Johana Cerquera Ramírez, contra el Rector del Colegio Departamental Nocturno Jacinto...* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-675. En el proceso de revisión de la providencia dictada en el asunto de la referencia por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Yaguará – Huila.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-1093. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27, literal b) de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.* Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-1221. dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por los Juzgados Tercero Penal Municipal y Cuarto Penal del Circuito de Cartagena, al resolver la tutela instaurada por Gonzalo Miguel Carreño Bertel contra Secretaría de Educación.* Bogotá.

Colombia. Ministerio de Educación [MEN]. (2016). *Situación presupuestal del Ministerio de Educación Nacional.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos - Vigencia 2011.* Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Apoyo Fiscal.

- Colombia. Presidencia de la República. (1968). *Decreto Ley 3157. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación*. Bogotá.
- CONPES. (2010). *Documento CONPES SOCIAL 133 del 28 de enero*. Bogotá.
- Correa, G. (2019). Historia reciente de la educación básica y media en el caribe colombiano: el caso del Departamento del Atlántico. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 21, núm. 32, enero-junio, 247-271.
- DANE. (2019). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: DNP.
- De la Cruz Buelvas, J., Valencia Ochoa, G., & Vanegas Chamorro, M. (2018). Estudio estadístico de la velocidad y la dirección del viento en los departamentos de Atlántico y Bolívar en Colombia. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, vol. 26, núm. 2, 319-328.
- Delgado Barrera, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad en Bogotá*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Delgado Ruíz, S., & Acero Jiménez, L. (2015). Análisis de la deficiencia fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el período 1996- 2012. *Apuntes del CENES*, vol. 34, núm. 60, 215-246.
- Díaz Rocca, L., & Miranda, J. (2009). Gestión descentralizada del servicio educativo: Un examen al Distrito de Santa Marta-Colombia. *Revista Clío América*, vol.3, núm. 5, 104-122.

- DNP. (2011). *Agenda del Atlántico 2020, la ruta para el desarrollo*. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia.
- DNP. (2020). *La Educación en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Donoso Díaz, S., & Benavides Moreno, N. (2017). Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile. *Revista Innovar*, vol. 27, núm. 64, 115-123.
- Escobar, J. (1998). *El municipio promotor del desarrollo*. Bogotá- Colombia: Editorial Cámara de Representantes Capitolio Nacional.
- Estrada, J. (2004). *Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004*. . Bogotá: ediciones Aurora, primera edición.
- Figueroa, E. G., Carreón, F. Á., & Montoya, D. A. (2017). Una retrospectiva del sistema de educación superior mexicano a través de indicadores internacionales de OCDE. *Red Internacional de Investigadores en Competitividad*, vol. 3, núm. 1.
- Forero, W., & Bardey, D. (2008). Teorías y algunas experiencias territoriales de la educación superior: lecciones para Colombia. *Serie documentos de trabajo*, 37, 2-41.
- González Sánchez, Y. M. (2012). *Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia. Tesis de Maestría*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez Fonseca, M. (2014). *Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta (2012). Trabajo de grado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

- Hamilton, A., J. Madison, A., & Jay, J. (1961). *The Federalist*. Middleton: Wesleyan University Press.
- Helg, M. (1987). *La educación en Colombia 1918-1957*. Bogotá: CEREC.
- Hernández Algarín, H. d. (2013). Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe. *Revista de Economía del Caribe*, núm. 12, 217-247.
- Herrera Gómez, J., & Marrugo Vitola, K. (2014). *Incidencia de las transferencias por recursos de regalías sobre la inversión pública social en el distrito Cartagena de Indias (2006-2012)*. Trabajo de grado. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Iregui, A., Melo, L., & Ramos, J. (2006). Evaluación y Análisis de eficiencia de la educación en Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, 21-41.
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada de las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, vol. 22, núm. 49, 177-200.
- Jiménez, W. (2009). *Derecho y desarrollo*. Bogotá: Universidad Católica.
- Lizarazzo, J., & Montecino Díaz, S. (2018). *Impacto del nuevo régimen general de regalías en las finanzas del departamento de Bolívar. Análisis financiero comparativo 2010-2013*. Trabajo de grado. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- López Vargas, A. (2000). *La autonomía territorial en el derecho colombiano. Tesis de Maestría*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- López, A. (2017). La política pública de educación en Colombia: gestión del personal docente y reformas educativas globales en el caso colombiano. *Academia & Derecho, año 7, núm. 3*, 309-332.
- Lozano López, D. (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, núm. 30*, 135-161.
- Maldonado Copello, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Revista FESCOL, 3-27*.
- Martínez Mora, B. A., Orrego Muñoz, J. H., & Palencia Zapata, S. (2018). Política de cobertura y de calidad: desafíos del docente que atiende a la diversidad educativa. *Perfiles educativos, vol. XI, núm. 161*, 147-160.
- MEN. (2020). *SIMAT*. Obtenido de <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/39>
- MEN, M. d. (2010). Obtenido de www.mineducación.gov.co:www.mineducacion.gov.co/1621/articles-283230_archivo_pdf
- Moncayo, V. (s.f.). *Descentralización territorial*. Bogotá: DANE.
- Moncayo, V. (s.f.). *Descentralización territorial*. Bogotá: DANE.
- Montero Durán, L. (2011). *La asignación de las transferencias intergubernamentales para educación y salud: un balance de dos décadas. Trabajo de grado de Especialización en Gerencia de Gobierno*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Morduchowicz, A. (2008). *Financiamiento y derecho a la educación*. Buenos Aires: UNESCO.
- Moreno Montes, M., & Rojas Galvis, L. (2017). Desarrollo del sistema educativo en municipios certificados y no certificados en Colombia 2005, 2008 y 2011. *Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación*, vol. 8, núm. 1, 103-128.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid: McGraw Hill.
- Nader, R. (2009). Antecedentes constitucionales y legales de las juntas administradoras locales en Colombia. *Revista Advocatus, No 11. Universidad libre Barranquilla*, s/n.
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, W. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, vol. 61, núm. 2, 313-334.
- Ocampo, J. (1984). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana. Crisis Mundial, Protección e Industrialización: Ensayos de Historia Económica. *Ensayos de Historia Económica*, 345-366.
- OCDE. (2020). *Programme for International Student Assessment*. Obtenido de <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>
- ONU. (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Ginebra: ONU.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, Suiza: ONU.
- Orozco Usca, S. L. (2019). *Impacto del gasto público en la educación en los países de la CAN durante el periodo 2000-2015*. Chimborazo: Universidad Nacional de Chimborazo.
- Otzen, T., & Manteroral, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población de estudio. *Revista Morphol*, vol. 35, núm. 1, 227-232.
- Parra, J. (2017). El reto de la descentralización educativa reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico. *Papeles Políticos*, vol.22, núm. 2, julio-diciembre, 339-367.
- Pening, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, vol. 2, núm. 1, 123-149.
- Pineda García, L. C., & Tenjo Macías, E. D. (2017). Descentralización de la educación y su impacto en la cobertura y la calidad. Revisión de alguna. Literatura comparada. *Universidad Libre*, 2-28.
- Piñeros Acevedo, J. (2010). *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad*. Trabajo de grado de Maestría en Ciencias económicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD. (2020). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

- Ponce Rodríguez, R., & Medina Guirado, J. (2018). Fiscal Institutions and the Size and Fiscal Institutions and the Size and. *Ens. Rev. econ. vol.37, núm. 1*, 1-42.
- Posada, C. E., & Gómez, W. (2002). Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano. *Borradores de Economía, vol. 218*.
- Revelo, D. R., & de la Ossa, L. B. (2014). Eficacia de la participación en organizaciones sociales de víctimas: percepción de líderes en el departamento del Atlántico. *Análisis político, vol. 27, núm. 82*, 72-87.
- Reyes Sánchez, G., Díaz Flórez, G., Dueñas Saterna, J., & Bernal Acosta, A. (2016). ¿Educación de calidad o calidad de la educación? Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el camino para el desarrollo humano. *Revista de la Universidad de la Salle*, 251-272.
- Rincón Villamil, O. (2010). Análisis de la política de educación actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. *Revista Magistro, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre*, 33-48.
- Rincón, D., & Arnal, J. (2007). *Técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Dyckinson.
- Rocabado, C. (2017). Escenarios de negociación intergubernamental: intereses partidarios y territoriales en los procesos de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador. *Revista LAJED, núm. 28, abril-noviembre*, 83-118.
- Rodríguez Salcedo, D., & Rubiano Galicia, L. (2013). *El sistema general de regalías y la implementación del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación sobre*

los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Trabajo de grado. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Rojas, F. (1987). Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-78.

Revista de la Contraloría General de la República, 190-191.

Ruiz, M. (2012). Derecho a la educación. Política y configuración discursiva. *Revista*

Mexicana de Investigaciones Educativas, vol. 17, núm. 52, 64-89.

Sánchez Zapata, D. (2013). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de*

los concejos municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia. Trabajo de grado. Medellín: Universidad de Antioquia.

Sandoval, M. (2010). El Sistema General de Participaciones 2008 – 2016. *Debate político*,

núm. 32.

Santa María, M., Millán, N., Moreno, J., & Reyes, C. (2009). *La descentralización y el*

financiamiento de la salud y la educación en los departamentos: ¿cuáles son las alternativas? Bogotá: Fedesarrollo.

Silva, J., Páez, P., & Rodríguez, P. (2008). *Finanzas públicas territoriales.* Bogotá: ESAP.

Sovilla, B., Saragos López, A., & Morales Sánchez, E. (2018). Contradicciones de la

descentralización fiscal en México El caso de Chiapas. *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXVII, núm. 2, 397-429.

- Tassara, C., & Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, vol. 44, núm-. 21, 107-144.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economics*, vol. 64, núm. 5, 416-424.
- Torres Azócar, J., & Duque Giraldo, H. (1994). El proceso de descentralización educativa en Colombia. *Universidad Pedagógica Nacional*, 3-32.
- Torres Romero, A. (2014). *Autonomía fiscal de las entidades territoriales el alcance jurídico de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia. Trabajo de Maestría*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Trujillo, L. (2008). Transferencias gubernamentales y gasto local, repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, vol. 17, núm. 1, 451-486.
- Tuirán, A. (2003). *La región como entidad territorial en Colombia. Expectativas y frustraciones en el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- UNESCO. (2005). *EFA Global monitoring report*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2020). *Instrumentos Normativos*. Obtenido de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNICEF. (1990). *Declaración Universal de los Derechos del Niño*. UNICEF.

- Valbuena Bernal, M. d., & Hernández Díaz, E. (2015). *El Sistema General de Participaciones como antítesis de la autonomía territorial*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Vargas, L. C., Suárez, C. A., & Sarria, A. M. (2019). Pobreza, equidad y educación. Reto para Colombia como país miembro de la OCDE 2012-2017. *Brújula Semilleros de Investigación*, vol. 7, núm. 13, 7-22.
- Vidal Carrera, J. (2004). Descentralización: un proceso institucional para mejorar el desempeño gubernamental local en México. *Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Educación pública*. Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Villa, G., Macha, E., & Muñoz, E. (2004). *Finanzas públicas territoriales*. Bogotá: Banco de la República.
- Vivas Pacheco, H. (2009). Educación, desigualdad y democracia Revista Sociedad y Economía. *Revista sociedad y economía*, núm.16, enero, 171-186.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralismo y federalismo fiscal*. Bogotá: DNP.

Anexos

Anexo 1. Carta de validación de instrumentos aplicados