

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE
BARRANQUILLA Y SUS EFECTOS SOCIOECONOMICOS

LUIS MONTENEGRO PEREZ
IVAN PONCE CARDENAS

Trabajo de Tesis, presentado para optar al título de :
ECONOMISTA.

Asesor: Dr. ALVARO ALTAHONA

BARRANQUILLA
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE ECONOMIA
1.992

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DE JURADO

Guillermo Ashton

JURADO

Candela Cruz

JURADO

Barranquilla, Diciembre de 1992

DEDICATORIA

A JULIO Y ANTONIA, mis padres que sin su respaldo hubiera sido imposible alcanzar esta meta.

A JULIO, ANA Y PATRICIA, mis hermanos quienes me acompañaron en esta lucha.

A Mi ABUELA, mis TIOS y FAMILIARES, que depositaron toda su confianza en mí.

A PATRICIA BAEZ Y EDGARDO ARTETA, mis compañeros de estudios que estuvieron pendiente de esta investigación.

LUIS.

DEDICATORIA

A mis PADRES, impulsores de éste proceso educativo y quienes con su aliento y apoyo constantes, me han llevado a finalizar uno de mis metas propuestas en la vida, y en el proceso formativo como persona de bien.

Para mi MADRE, Educadora de profesión, va este trabajo, con mucho cariño, como un homenaje a su trayectoria y dedicación a esta noble causa, en la cual trabajó sin desmayo.

A mi padre (Fallecido), persona que me guió por el camino de la verdad y sin vacilaciones, me orientó en todos los aspectos, fue un compañero inseparable que con sus consejos y diálogo constante me indicó a donde seguir. Su mayor anhelo era verme recibir como profesional.

CAPITULO APARTE, La gratitud que guardamos con nuestros profesores que tuvimos durante toda la carrera y que nos fueron llevando por los senderos del saber y el conocimiento.

to, enseñándonos lo esencial en el campo de esta profesión, en forma lenta pero segura y así llegar a feliz término ésta etapa, de la cual saldremos a servir a la Sociedad y al País en general.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	10
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
0.2 OBJETIVOS	21
0.2.1 OBJETIVOS GENERALES	21
0.2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	21
0.3 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA	23
0.3.1 TEORICA	23
0.3.2 PRACTICA	25
0.4 DELIMITACION	28
0.4.1 DELIMITACION DE CONTENIDO	28
0.4.2 DELIMITACION TEMPORAL O CRONOLOGICA	28
0.4.3 DELIMITACION ESPACIAL	28
0.5 MARCO REFERENCIAL	30
0.5.1 MARCO HISTORICO	30
0.5.2 MARCO TEORICO	34
0.5.3 DEFINICIONES CONCEPTUALES	40
0.6 RECURSOS DE LA INVESTIGACION	43
0.6.1 METODOLOGIA	43
0.6.2 METODO	43

0.6.3	TIPO DE ESTUDIO	44
0.6.4	TECNICA DE LA INVESTIGACION	44
0.6.4.1	Técnica Documental	44
0.6.4.2	Técnica Estadística	44

CAPITULO I

1.	REFORMA ADMINISTRATIVA	48
1.1	LEY 12 DE 1.986	50
1.2	LA ADMINISTRACION PUBLICA	52
1.3	EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION	54
1.4	DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA (Ley 24 de 1.988)	64

CAPITULO II

2.	DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVO	67
2.1	LA DESCENTRALIZACION Y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN BARRANQUILLA	69
2.2	DESCENTRALIZACION Y SUS NORMAS	75
2.2.1	Marco Legal de la Descentralización de la Educación.	78
2.3	PLANEACION MUNICIPAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.	82
2.3.1	De la Planificación, Funciones Municipales	83
2.4	DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 29 DE 1989	85

2.4.1	Ventajas de la Descentralización en el Manejo del Personal Docente y Administrativo en la ciudad de Barranquilla	89
2.4.2	Funciones de las autoridades municipales	91

CAPITULO III

3.	EL SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO Y LA DUALIDAD DE FUNCIONES	94
3.1	SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	98
3.1.1	Secretaría de Educación Municipal	100
3.1.2	Nuclearización Educativa	103
3.1.3	Fondo Educativo Regional	114
3.2	LA CRISIS ADMINISTRATIVA	117
3.3	GASTOS GENERALES E INVERSIONES PRESUPUESTADAS PARA EL SECTOR EDUCATIVO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA EN EL AÑO 1.992	119
3.4	GASTOS REALES DE LA EDUCACION PRIMARIA EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA	124

CAPITULO IV

4.	PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DE LA EDUCACION PUBLICA	126
4.1	ANTECEDENTES DE LOS PROBLEMAS	129
4.1.1	Los Recursos Financieros en la Educación Básica	131

Primaria y Media Vocacional en la ciudad de
Barranquilla,

4.2	LA CONSTITUCION COLOMBIANA Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA (AMPLIADA)	143
4.3	SITUADO FISCAL	149
4.3.1	Otros Recursos: Fondos de Servicios Docentes	153
4.4	COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA	172

CAPITULO V

5	PLAN DE APERTURA EDUCATIVA PARA EL PERIODO 1991-1994	178
5.1	DIAGNOSTICO	185
5.1.1	Objetivos del Plan	187
5.1.2	Grado Cero	189
5.2	EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA	193
5.3	INTEGRACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA EN EL SECTOR OFICIAL	197
5.4	TASAS DE ESCOLARIZACION, ALUMNOS MATRICULADOS (SECTOR OFICIAL); PERSONAL DOCENTE	198
5.5	ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS (INFRAESTRUCTURA FISICA)	204
5.6	DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION	206
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
	ANEXOS	
	BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Desde los más tempranos tiempos de la creación república na, el tema de la Organización de la Educación Pública ha sido objeto de preocupación, debate y reglamentaciones. Los esfuerzos de los Legisladores han estado encaminados precisamente a tratar de hacer compadecer los diversos niveles del Sistema Educativo Nacional; así lo observamos en las leyes expedidas en esta materia, tal es el caso de la Reforma Administrativa de 1.968, a través de ésta se mantuvo en cabeza del Presidente de la República, la facultad de reglamentar, dirigir, e inspeccionar la Instrucción Pública Nacional; tanto oficial como privado, mientras se confiaba a la ley, la facultad de definir a cargo de que entidad (nacional o Departamental) estaría el servicio.

En el proceso de Descentralización iniciado con la expedición dela Ley 12 de 1.986, presenta, todavía problemas de interpretación y aplicación principalmente en el sistema de planeación; pero en lo que tiene que ver con la Organización Administrativa del Sistema Educativo, se expidio la ley 29 de 1.989, cuya aplicación continúa siendo sende

ros de imprevisión que hace más caótico el servicio.

Objeto de ésta investigación es el Análisis de los Efectos Socio Económicos derivados de la Ley de Municipalización de la Educación en la Ciudad de Barranquilla, teniendo en cuenta aspectos financieros y administrativos; observando el proceso de Descentralización de la Administración Educativa Básica Primaria y Secundaria, bajo criterios de financiamiento, calidad y cobertura del servicio.

El trabajo de investigación recoge en forma particular los efectos derivados de la Descentralización Administrativa en la ciudad de Barranquilla.

El capítulo 1, ubica la Reforma Administrativa como eje fundamental de éste proceso, la expedición de la ley 12 de 1.986 y sus implicaciones.

El capítulo II, esboza la Descentralización Administrativa, sus aplicaciones en el Municipio de Barranquilla, la Planeación Municipal; las Ventajas de la Descentralización del personal docente y administrativo en Barranquilla.

Los capítulos III y IV, dan cuenta del subsistema admi

nistrativo y Financiero de la Educación Pública, los Recursos para el Sector, la Crisis Administrativa y la Financiación en la Nueva Constitución, los Costos de los Programas.

Por último el capítulo V, analiza el Plan de Apertura Educativa, los Objetivos del Plan, la Expansión de la Educación, la Tasa de Escolarización, Matrículas, Personal Docente, Establecimientos Educativos, Infraestructura Física.

Presentamos unas conclusiones y unas alternativas de solución a ésta temática.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La descentralización de la Educación es indudablemente un reto para la comunidad educativa, teniendo en cuenta la expedición de la ley 29 de 1.989, sus alcances, sus perspectivas que deben ser entendidas claramente y por tal motivo son objeto de análisis y reflexión en la búsqueda de alternativas y formulaciones. Partiendo del criterio de los graves problemas que afronta la Educación Oficial en todo el país con acentuado énfasis en el Municipio de Barranquilla, está es una verdad meridiana que no admite la más mínima duda, crisis aceptada y reconocida tanto como por el Ministerio de Educación Nacional, como por los diversos sectores de la opinión nacional, incluidos lógicamente el Magisterio Colombiano.

La crisis de la Administración Pública se manifiesta tanto en su financiamiento y administración como en la calidad de la educación que en ella se imparte y se recibe; el problema de su funcionamiento está medido por tres situaciones:

1. El déficit financiero
2. El Caos administrativo
3. La ausencia de democracia en el sector educativo.

A nuestro modo de ver, el caos administrativo tiene como punto de partida, la falta de unidad entre la dirección, el financiamiento y la administración de la Educación Pública. Es decir la diversidad de instancia administrativa, sin ninguna coordinación, ni comunicación; la dispersidad entre los elementos fundamentales del sistema, el desfase total entre quienes dirigen, pagan, y administra.

Las rentas destinadas por ley para atender los costos de la enseñanza primaria y secundaria son completamente insuficientes para cubrir las necesidades y obligaciones actuales; para el nivel superior no existen rentas de destinación específica. El situado fiscal y la participación en el impuesto a las ventas (IVA), únicas rentas destinadas para el sostenimiento de la educación primaria y secundaria respectivamente, no alcanzan para cubrir el 50% del total del gasto educativo, según cifras del presupuesto del FER (Atlántico), observamos que para el nivel de educación primaria, la transferencia a 31 de Diciembre de 1.991 fue del orden de \$94,684.022.008 con un déficit de \$22,252.313 y para secundaria de \$55.128.360, con un déficit de \$12,123.615.975.

Por otra parte teniendo en cuenta los déficits que actualmente presentan los Fondos Educativos Regionales (FER), es de \$25.000.000.000 aproximadamente, lo cuál pone de manifiesto la crisis financiera que se aludía anteriormente.

El desorden financiero y administrativo tiene que ver con el hecho de la forma irresponsable en que los entes gubernamentales asumen la prestación del servicio educativo.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) que se supone es la cabeza visible del sistema no tiene ninguna ingerencia legal en la organización y el funcionamiento de las secretarías de educación, puesto que estas gozan de autonomía en razón de que son unidades del orden departamental y municipal.

En las últimas décadas y con el ánimo de congelar esta caótica situación administrativa, han sido expedidas una serie de normas de alcance nacional y local; en medio de esta pródiga legislación merece destacarse el decreto #181 del 22 de Enero de 1.982, por el cual se adopta el programa de Nuclearización Educativa, como sistema de planificación y administración de la educación, este programa tiene como fundamento principal, la organización y fun

cionamiento de los núcleos de desarrollo educativo y los distritos educativos. Posteriormente aparece la ley 24 del 1 de febrero de 1988, por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional; ésta ley en su capítulo sexto titulado Desconcentración Administrativa, que asigna a los gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcaldes, las funciones de nombrar, remover, controlar y en general administrar la planta docente y administrativa de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados.

Para reglamentar la ley 24 de 1988 se expide la ley 29 del 15 de febrero de 1989, conocida como la ley de Municipalización o Descentralización Educativa. Esta Ley dispone que la educación entre a ser administrada directamente por los Alcaldes Municipales, lo cual ha sido objeto de un enardecido debate entre quienes exigen su modificación o derogatoria. A pesar de los inconvenientes que han debido afrontar la ley 29 se ha ido efectivizando en casi todos los entes del país, de los 1.024 Alcaldes Municipales de Colombia, sólo 368 recibieron educación, los restantes se negaron o simplemente no han mostrado interés por hacerlo. En lo que respecta a la ciudad de Barranquilla, el proceso de descentralización se encuentra en proceso.

Se conocen 3 distritos, en los cuales se encuentran 16 núcleos educativos.

En el nivel de educación básica primaria existen 165 establecimientos, en los cuales laboran 2003 docentes, que atienden una población de 56.967 estudiantes.

En el nivel de secundaria y media vocacional existen 19 establecimientos en los cuales laboran 1.048 docentes, que atienden una población de 21.317 estudiantes.

Otro aspecto que se nota en la ciudad de Barranquilla, es el abandono de las plantas físicas y la dotación de materiales didácticos, lo cual repercute sobre el proceso de enseñanza, aprendizaje, afectando ambos procesos pedagógicos y la calidad de la educación en su conjunto, es de notar que en el Municipio de Barranquilla, no se han construido nuevos colegios para responder así a las necesidades y cobertura del servicio. Se observa además un crecimiento acelerado del precio de las matrículas y pensiones en el sector oficial, por decretos del gobierno ha establecido porcentajes que van del 20% al 30%, siendo contradictorio con la demanda cada vez más creciente de cupos de la población en edad escolar que se han visto obligados a quedarse por fuera del servicio o recurrir al sistema de educación privada afectando por obligación

los ingresos de los padres de familia.

En la actualidad cursa el proyecto de ley denominado Proyecto de ley General de la Educación, en el cual se establece una administración colegiada en los Departamentos y Municipios, por intermedio de Juntas de Administración con capacidad decisoria, presididas por los Gobernadores y Alcaldes con representación de los padres de familia, los educadores y los grupos étnicos y se democratiza la vida de la Escuela, mediante el gobierno escolar y las organizaciones de padres de familia y estudiantes.

Con los recursos del situado fiscal como elemento principal de financiación, los aportes del Presupuesto Nacional, la contribución económica de los departamentos y municipios y el ingreso proveniente del monopolio de los licores, se garantiza la financiación del servicio educativo, se instaura una nómina única de educadores y una planta única de personal docente distribuido por municipios, mediante la incorporación a ellos de los educadores vinculados por decretos en las entidades territoriales y cumplan los requisitos del estatuto docente.

1' ¿ La descentralización de la educación es un avance o un retroceso para el país, y la comunidad educativa de Barranquilla en particular?

2. ¿ Cómo integrar la descentralización administrativa con la descentralización educativa?
3. ¿ Cómo deben relacionarse para interactuar los diversos niveles y estamentos locales, regionales y nacionales al interior del sistema educativo? ¿Cuál debe ser el grado de autonomía de cada uno de ellos?
4. ¿ Cómo lograr que la división de la ciudad en comunas se compadezca con la organización de los distritos y núcleos de desarrollo educativo?
5. ¿ Se requiere plantear una propuesta para la administración de la educación en la ciudad? ¿ Cuáles son los elementos que deben contener esa propuesta?
6. ¿ Cuáles son las ventajas y desventajas del proceso de descentralización administrativa de la educación y que efectos económicos-sociales se derivan de éste proceso?
7. ¿ Qué efectos generaría la ley 29 de febrero de 1989, en la administración de la educación?
8. ¿ Con la municipalización de la educación, se solucionará en Barranquilla el problema del déficit de docentes, principalmente el nivel de secundaria y media vocacional?

9. ¿ -Podrá atender la administración municipal los problemas más urgentes de los docentes vinculados por el municipio en materia salarial, prestacional y de servicios médico- asistenciales?

10. ¿ Ha trazado el Ministerio de Educación Nacional, políticas claras tendientes a resolver la crisis financiera y administrativa de la educación pública conociendo las raíces del problema?

11 ¿ En que medida los Fondos de Educación Regionales, contribuyen a agudizar la crisis con el complejo sistema de elaboración y ejecución del presupuesto?

0.2 OBJETIVOS

0.2.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer la relación existente entre la reforma administrativa desarrollada por el gobierno nacional a fin de conocer su relación con la descentralización educativa y particularmente en lo concerniente a la municipalización de la educación pública en la ciudad de Barranquilla.

0.2.2 OBJETIVO ESPECIFICO O PARTICULAR

0.2.2.1 Evaluar el proceso de descentralización educativa en la ciudad de Barranquilla a fin de conocer su grado de desarrollo y sus efectos económico sociales.

0.2.2.2 Demostrar que el caos administrativo de la educación pública en el municipio de Barranquilla, tiene sus fuentes en la falta de unidad entre la dirección y su financiamiento.

0.2.2.3 Demostrar que la existencia de la reducida co

bertura del servicio educativo entre la demanda de la población en edad escolar que continúa sin acceso al sistema educativo oficial o lo hace al no oficial, debido a los obstáculos que se presentan en la destinación de los recursos del presupuesto y que elevan los costos del servicio.

0.2.2.4 Analizar en forma comparativa las cifras de crecimiento del valor de las matrículas; personal docente y número de establecimientos para demostrar que la inversión pública en educación a nivel de primaria y secundaria, continua siendo baja e insuficiente para las numerosas necesidades propias.

0.2.2.5 Analizar el subsistema administrativo, para distinguir y cualificar, como la dualidad de funciones en el manejo administrativo conduciendo a la educación, a crisis administrativa y a elevar los gastos de su funcionamiento.

0.3 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA

0.3.1 TEORICA

Teniendo en cuenta que la descentralización política administrativa y fiscal impulsada por el Gobierno Nacional se ha expresado en el sector educativo a través de varias disposiciones como las leyes 24 de febrero 11 de 1.988, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y la ley 29 del 15 de febrero de 1.989 y los decretos reglamentarios 1706 de 1.989 y 1915 de 1989, por medio del cual se busca descentralizar el manejo de la educación y legislar sobre otras cuestiones concomitantes.

El Plan de Apertura Educativa quizá no se diferencia de otros planes educativos en sus objetivos estratégicos, en su origen internacional o en sus propuestas pedagógicas, pero si responde a un viraje radical en el modelo de desarrollo económico materializado en la apertura económica y entrocando con la iniciativa BUSH para las Américas. De tal manera que el nuevo proyecto educativo entra

hacer parte del modelo Neo-liberal de Internacionalización y globalización de la economía mundial y coloca a la educación al vaiven de las fuerzas del mercado, como cualquier otra mercancía sometida a la supuesta competencia del libre comercio.

La apertura educativa es recogida en el país como una estrategia continental, puesta en marcha en varios países de América Latina en respuesta a las exigencias del Banco Mundial que asume así, un papel directo y expreso en el diseño de unas políticas educativas acordes con sus intereses financieros. De esta manera un organismo financiero entra definitivamente a reemplazar los organismos internacionales que se encargarán de examinar la evolución y necesidades de la Educación tales como la UNICEF y UNESCO.

Además, la Apertura Educativa culmina en el país una serie de tendencias y prácticas sobre la administración y financiación que tienen que ver con la descentralización (Municipalización y Privatización) de la educación como panacea a los males que padecemos en este caso; de tal manera que la Educación Privada será encomendada por completo a los municipios con sus plantas de personal y consecuentemente de la responsabilidad del pago de los maestros, la educación secundaria pasará al sector priva

da será encomendada por completo a los municipios con sus plantas de personal y consecuentemente de la responsabilidad del pago de los maestros, la educación secundaria pasará al sector privado y los municipios deben asumir la carga de la construcción y financiación de nuevos colegios que a la postre vendrán a ser sostenidos por la comunidad ante la inopia regional de lo anterior se colige que el Plan de Universalización de la primaria aún no cuenta con el presupuesto suficiente, la cobertura del servicio continúa siendo baja principalmente en secundaria y media vocacional, todos estos niveles supeditados por completo al Ministerio de Hacienda en el manejo de los dineros y por lo tanto con una autonomía reducida simplemente a una frase retórica en donde se afianzan los planes de privatización y municipalización.

0.3.2 PRACTICA

Para la comunidad educativa se hace necesario conocer y debatir las reglamentaciones sobre la descentralización educativa para desenvolverse con conocimiento de causa frente a un problema que indudablemente tiene una gran alcance sobre el proceso de descentralización municipal y sobre los destinos de la educación pública.

En realidad la descentralización educativa se ha conver

tido en uno de los problemas más urgentes frente a los cuales se deben definir una línea de conducta por parte de los organismos y entes vinculados a éste proceso.

Para los municipios, el traslado de la administración de la educación representan grandes interrogantes fiscales y administrativos frente a los cuales no existen mayores experiencias y reflexiones en nuestro medio. La municipalización es ya una política en marcha que demanda una respuesta tanto del magisterio como de las administraciones municipales.

Este trabajo se justifica, precisamente porque pretende abordar el estudio serio y detallado del tema de la descentralización administrativa no sólo en el marco del municipio sino también tratando en la posibilidad de construir a gestar un proceso de reflexión colectiva en caminado a formar una conciencia ciudadana sobre los asuntos de interés público así como también a tener en cuenta los aspectos organizatorios y administrativos como elementos de democracia participativa y sus componentes esenciales.

En consecuencia este trabajo es de gran utilidad para ayudar a construir un conocimiento lo más profundo y amplio posible a cerca de la reforma administrativa, desarrollada por el gobierno nacional a fin de conocer su

relación existente con la descentralización educativa en la ciudad de Barranquilla y sus efectos socio-económicos.

0.4 DELIMITACION

0.4.1 DELIMITACION DE CONTENIDO

La temática objeto de estudio de la presente investigación, tiene como fundamento:

* La Descentralización Educativa en la Ciudad de Barranquilla y sus Efectos Socio-Económicos.

0.4.2 DELIMITACION TEMPORAL O CRONOLOGICA

El objeto de la presente investigación abarcará el lapso comprendido entre la fecha de expedición de la ley 29 del 15 de febrero de 1.989, conocida con el nombre de ley de la descentralización de la educación, hasta el momento actual proyectándonos hasta 1.994 a fin de lograr una evaluación aproximada de este proceso.

0.4.3 DELIMITACION ESPACIAL

Para nuestro objeto de estudio tomaremos al municipio de

Barranquilla, teniendo en cuenta las particularidades de la formación económico-social, haciendo énfasis en la descentralización educativa, aspectos financieros y organizacionales de la vida educativa en éste municipio.

0.5 MARCO REFERENCIAL

0.5.1 MARCO HISTORICO

Desde los más tempranos tiempos de la creación republicana, el tema de la Organización de la Educación Pública ha sido objeto de preocupación, debate y reglamentaciones.- Así encontramos, que una de las decisiones más controvertidas aprobadas por el Congreso de Cúcuta en 1.821 fue precisamente la ley del 6 de agosto del mismo año, en virtud de la cual se suprime el poder absoluto de que gozaban las organizaciones religiosas sobre la educación y que ésta fuese controlada y dirigida por el Estado. Los inspiradores de esta ley, sostenían que la juventud debía liberarse de los monasterios y de religiosos para formar opiniones con arreglo a la utilidad social, a los estudios útiles y a las profesiones liberales para generar especialistas en economía, matemáticas y ciencias experimentales.

Consideraban además conveniente proceder a la expropiación de los bienes de los conventos para que fuese aplicados al sagrado fin de la Educación Pública.

Con la reforma educativa de 1968 el gobierno nacional pretendía impedir la desviación de los recursos docentes controlar el crecimiento de la planta de personal y aliviar las obligaciones financieras de las regiones. Sin embargo estos, objetivos de la reforma no llegaron a cumplirse cabalmente. A pesar de lo anterior el gobierno considera conveniente culminar el proceso de nacionalización de la educación, para lo cual expidió la ley 43 de 1.975 que se conoce con el nombre precisamente de ley de nacionalización de la educación.

De todas maneras no se puede desconocer que la ley 111 de 1960 permitió un mayor cumplimiento por parte del gobierno nacional en el pago de los salarios a los docentes de primaria, cuestión esta de relevante importancia si tenemos en cuenta la trágica historia del maestro para alcanzar sus status de asalariado en su condición de trabajador del Estado.

A través de la ley 43, el gobierno nacional asume la totalidad de los costos que demandaba el servicio educativo, primario y secundario que al decir de sus inspiradores garantizaría el financiamiento del sector educativo, pondría freno al incontrolable poder regional de nombrar educadores sin presupuesto y auxiliar de manera sustancial los fiscos municipales y departamentales., En desarrollo de la nacionalización se expidieron los decretos

223 y 102 que terminan por transformar a la secretaría de educación, de administradoras de los FER, en coadministradores con estos del sistema educativo regional.

De la ley 43 debemos afirmar lo mismo que dijimos de la ley 111 y es que realmente contribuyó a agilizar el pago tan elemental de todo trabajador como es su salario. A partir de 1980 comenzaron a disminuir considerablemente las acciones del gremio orientados por sus sindicatos tendientes a reclamar el sueldo respectivo. Esta lucha contribuyó a deteriorar la imagen pública del maestro a quien se le consideraba un trabajador de cuarta categoría, al que ni siquiera se le pagaba.

A pesar de su nombre, la ley 43 no logró una completa nacionalización de la educación ya que este proceso se limitó sólo a la nacionalización del costo, concretamente, pago de salarios ya que otras prestaciones docentes seguirían siendo atendidas por las entidades territoriales o por las respectivas cajas de previsión departamentales. De igual manera, y como consecuencia de los vacíos, ambigüedades, imprevisiones de la misma norma, la potestad nominadora quedó en cabeza de los mismos funcionarios que la venían ejerciendo anteriormente. Además, la falta de nominación, no se ejerce en virtud de delegación sino que es autónoma, así mismo, la ley 43 ha servido de justificación jurídica al proceso de recorte y desconocimiento

de conquistas adquiridas por el magisterio a nivel regional. Tal vez la más descarnada crítica a la ley 43 la formuló la doctora Doris Eder de Zambrano, siendo ministra de Educación.

A partir de la ley de nacionalización se ha operado una falta de claridad sobre las funciones que debe cumplir el nivel nacional y regional. No está claro ni definido aspectos como la evaluación y control del proceso educativo, la responsabilidad para una serie de medidas administrativas. Cada norma adicional que expide el ministerio, a mi parecer se ha venido complicando más este panorama porque se toman más y más controles que no se pueden ejercer quitándole por consiguiente la responsabilidad de este control a las regiones donde si podrán ejercerlo. - Esta dualidad de responsabilidades ha tenido como resultado un sistema que no es sistema; ha traído una gran confusión donde no es claro a quién le corresponde hacer que quién puede tomar tales o cuales decisiones. Los resultados indican que hay unas decisiones en unos casos o dobles decisiones contradictorias en otros y un sistema demasiado complejo de procedimiento que involucra desde las licencias más simples hasta los cambios curriculares más complejos, que no permite prever con claridad que es lo que está pasando, ni tomar decisiones para modificar lo que se considere que este mal"¹

1) EDER DE ZAMBRANO, Doris. El Ministerio frente a la Crisis. Revista de Educación y Cultura #2. p.21 sep.1984

Las leyes 24 y 29 de 1.989 siguen siendo senderos de imprevisión para hacer más caótico el servicio. La ley 24 de 1.988, versa sobre el sector educativo nacional y fundamentalmente busca reestructurar el Ministerio de Educación Nacional, estructura administrativa, fenómeno de nueva tecnología, así como buscar una mejor integración entre las diferentes unidades, despachos, oficinas, divisiones, direcciones y comités.

Mediante el artículo 9o. de la ley 29 de 1989 se modificó el artículo 54 de la ley 24 de 1988 asignándole a los Alcaldes Municipales, incluido el Distrito Especial de Bogotá las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos, nacionales, nacionalizados, plazas oficiales, etc.

0.5.3 MARCO TEORICO

La estructura del sector educativo a nivel administrativo presenta problemas crónicos, entre otros podemos mencionar:

- Vacíos en su organización particularmente en sus niveles zonales y locales:
- Marcado centralismo;

- Falta de delegación en la administración a nivel central como seccional;

- Multiplicidad de instituciones relativamente autónomas que tienen a su cargo la dirección y administración de la educación y especialmente en el nivel seccional, una estructura orgánica que requiere un ordenamiento. La mencionada inadecuación de la estructura se observa además en el hecho de no existir un desarrollo armónico en el que interactúan los elementos del sistema.

Dentro de los planes de desarrollo elaborados por los gobiernos y en particular en lo que tiene que ver con nuestro Plan de desarrollo económico y social 1.990-1.994, dentro del Programa de apertura económica, el fortalecimiento de la infraestructura social es un elemento clave. En esa perspectiva la educación juega un papel primordial: Mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico con el fin de lograr una mayor representatividad de movilidad social, de tal manera que la estrategia de organización político administrativa del sector, incluye los subsistemas administrativos de planeación y financieros.

" El subsistema de planeación se encargará de indicar las

estrategias de desarrollo y plasmarlas en planes, programas y proyectos nacionales y regionales que consulten las tendencias generales de la sociedad colombiana y las necesidades regionales.

El subsistema administrativo tendrá como función la selección, promoción y evaluación de personal, la inspección educativa y la asesoría administrativa para la organización de los planteles, los núcleos y los distritos educativos.

El subsistema financiero desempeña papel estratégico en elevar la capacidad de gestión en el recaudo y transferencias de fondos públicos y privados para la educación, revisando la compleja estructura existente"²

Se mantiene la aplicación de la política costo-beneficio para aumentar la eficiencia. La racionalización del costo y elevación de la productividad de cada peso invertido en el servicio. Se implementan así conceptos de ingeniería industrial en el proceso educativo. Así se lee en el Plan de gobierno.

(2) TELLEZ, Gustavo. La Política Educativa y el Plan de Desarrollo en: Educación y Cultura: Revista del C.E.I.D. de la Federación Colombiana de Educadores.#2 (sep./84)p.50

" Aumentar la eficiencia y eficacia del aparato educativo estatal a través de una mejor administración y una reasignación equitativa de los recursos"³. Prueba de ello son sus programas de escuela promoción automática.

También se debe tener en cuenta la propuesta de la universalización de la educación básica primaria. Así se lee: " Garantizar la educación básica a toda población, como fundamento de la organización ciudadana, de la acción social y política y del crecimiento productivo, cultural y científico"⁴

En materia de financiación de los programas educativos, se hará con recursos provenientes del crédito externo, se modificarán las normas pertinentes del situado fiscal para lograr una mejor distribución de los recursos. La financiación del presupuesto de funcionamiento permanecerá en el nivel central, mientras que el incremento de los recursos locales de acuerdo con lo dispuesto en la ley 12 de 1986 se destinan al mantenimiento de la infraestructura física, a la construcción, ampliación y dotación.

(3) Colombia, D.D.P. Plan de Economía Social. Bogotá. Ed. Presencia, 1987. p.116

(4) Ibid. p.116

En materia administrativa se establece el Consejo Nacional de Política Educativa, que propicia la coordinación sectorial, tanto en la definición como en la ejecución de las políticas educativas. También se expide la ley 24 de 1.988 por la cual se estableció un cuerpo jurídico para solucionar algunos problemas administrativos del sector y comenzar a desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación pública colombiana. Se aumenta la capacidad de dirección del Ministerio de Educación como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo.

La Política Educativa del Gobierno de César Gaviria, está contenida en el " Plan de Apertura Educativa 1991-1994"- El Plan hace un diagnóstico de la educación, formulada políticas y programas y define una financiación.

En la parte administrativa, el diagnóstico destaca la subsistencia de grandes deficiencias, a pesar de las medidas de desconcentración tomadas últimamente. No existen líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel.

Se propone avanzar en el proceso de descentralización de la administración educativa de primaria y secundaria en

los departamentos y municipios.

Diseñar mecanismos para que los municipios asuman la contratación de nuevos educadores y atender problemas de cobertura y además, reformarse el estatuto docente y las demás normas para que sean compatibles con los objetivos de la descentralización.

En lo relacionado con la financiación, se reconoce que en los últimos años el gasto público en Educación ha bajado. Paso de ser el 3.63% del PIB en 1.984 a 3,18% en 1.988; porcentaje que se ubica por debajo del promedio para los países de América Latina y del Caribe (4.3%).y que ya es inferior al de otros países de similar desarrollo en otros continentes.

El documento del CONPES señala que el presupuesto nacional financiará el 42%; mientras que el 58% restante será financiado con el apoyo de los municipios, el sector privado y en menor cuantía por los departamentos.

Otra fuente de financiación son los aportes corrientes y los programas de crédito externo.

El concepto que sigue manejando el gobierno es el de descentralización administrativa, con una filosofía de des-

centralización de acciones, máximo control del gasto y redistribución de los costos, haciendo énfasis en el municipio.

El Plan habla de " Descentralizar las funciones y servicios y de entregar mayores responsabilidades financieras a los municipios.

No se trata entonces de democratizar la administración para prestar el servicio educativo, ni entregar mayor autonomía al municipio para administrar los recursos o de ofrecer una participación real a la comunidad en este aspecto, ya que las juntas locales que se establecen sólo tendrán función coordinadoras y las juntas de padres de familia, función de control permanente a la prestación del servicio.

0.5.4 DEFINICIONES CONCEPTUALES

AUTOFINANCIACION: Pretención de la política educativa oficial de que cada persona debe cubrir los gastos que demanda la educación en las instituciones oficiales, partiendo del criterio de que ella no es un servicio ni un derecho, sino una inversión rentable tanto para la persona como para el sistema económico en su conjunto.

COBERTURA EDUCATIVA: Capacidad del aparato educativo de satisfacer la demanda del servicio educativo de la población en edad escolar.

DESCONCENTRACION: Técnica de la organización estatal en virtud de la cual un órgano superior que se reserva la potestad administrativa, delegada en otros subordinados su gestión. No existe transferencia de titularidad.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: Estructuración administrativa por la cual el gobierno central de un país traspasa a comunidades autónomas o unidades administrativas de rango inferior, la capacidad de autogobierno en ciertas materias reservándose la dirección de los asuntos no traspasados y que por su generalización pertenecen a materias privativas de la administración central.

MUNICIPALIZACION: Acción mediante la cual la educación de los municipios es administrada por los entes municipales dentro de las normas de descentralización administrativa,

SITUADO FISCAL: Es una sesión de sus ingresos ordinarios (Rentas sin destinación específica) que debe hacer la Nación a los departamentos, intendencias, comisarias y el distrito especial para el sostenimiento de la educación primaria y la salud pública.

El situado fiscal fue creado por ley 46 de 1.971. El financiamiento estatal de la educación primaria cubre casi completamente los recursos provenientes del situado fiscal.

SISTEMA EDUCATIVO: Es aquel objeto completo cuyos componentes están acoplados y en la cuál el sistema se comporta como una totalidad.

TASA DE ESCOLARIDAD: Porcentajes de niños de un determinado lapso de edad, integrados a la educación. Generalmente esta edad es comprendida entre los 7 y 11 años para la educación básica primaria.

0.6 RECURSOS DE LA INVESTIGACION

0.6.1 METODOLOGIA

Entendida la metodología como los pasos lógicos y ordenados a seguir en un anteproyecto y proyecto de investigación! Teniendo en cuenta la naturaleza del objeto de estudio planeado, nos hemos acogido a (ICONTEC), Instituto Colombiano de Normas Técnicas y al Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior (ICFES).

0.6.2 METODO

Teniendo en cuenta que el método hace referencia a la concepción del mundo del investigador, al abordar esta investigación y partiendo de sus características objeto de estudio, el método escogido es el estructural funcionalista, que consiste en conocer el comportamiento de la estructura como una totalidad compleja y su grado de articulación a través de las normas de su funcionamiento como elemento dinámico de todo proceso y exploratorio para lograr hacer la descripción y el análisis del fenómeno en cuestión.

0.6.3 TIPO DE ESTUDIO

De acuerdo a las características del tema formulado, el tipo de estudio es de naturaleza explicativo- predictivo partiendo del hecho que la explicación del fenómeno se realiza a través de recuentos sistemáticos, análisis e interpretaciones de tales hechos a fin de determinar su comportamiento como fundamento para el desarrollo de la predicción.

0.6.4 - TECNICAS DE LA INVESTIGACION

0.6.4.1 Técnica Documental. Serán estas fuentes elementos claves para el desarrollo de la investigación tales como bibliografía acorde con la temática, textos, revistas, folletos, consultas con elementos variados en la materia, a través del diálogo y proceso de observación directa que nos permitan obtener un banco de datos apropiados para elaborar las teorías pertinentes.

0.6.4.2 Técnicas Estadísticas: Estas están compuestas por un formulario a manera de encuestas que servirán para recoger información a los directores y rectores que representan a la población de Escuelas y Colegios Oficiales en la ciudad de Barranquilla.

También se realizarán entrevistas no estructuradas a los

docentes.

Dada la característica de como está distribuida la población se hace necesario desarrollar el proceso de muestreo en forma estratificada, utilizando elementos complementarios tales como la selección de etapas sucesivas para un mejor manejo de los datos; además sostener una mayor precisión en el diseño y resultado.

Como primera medida es bueno definir algunos conceptos importantes para el diseño, los cuales son:

- 1) Universo del estudio. Está constituido por el total de escuelas y colegios oficiales en la ciudad de Barranquilla, éstos datos son actualizados, lo cual nos permite afirmar que no presentan los problemas que son usuales en el mismo. Además dicho marco está formado por 10 zonas en lo referente a las escuelas, no así en los colegios.
- 2) La Unidad de Muestra: La conforman los directores y rectores de las diferentes escuelas y colegios del municipio de Barranquilla.
- 3) Unidad de Selección: Está conformada por las diferentes zonas o colegios que existen.

4) Unidad de Observación: Los educadores de las diferentes escuelas y colegios de la ciudad de Barranquilla

5) Unidad de Análisis: La integran los docentes que hacen parte del Magisterio en la ciudad de Barranquilla.

Ahora, como se trata de estudiar variables de carácter cuantitativo se debe determinar la varianza de los directores o docentes a investigar, uno de ellos es a través de una muestra preliminar que entre otras cosas es arbitraria o sea que su tamaño lo decide quien desarrolla la investigación, teniendo en cuenta costo y tiempo sin perjudicar su precisión.

El diseño que se va a desarrollar en este trabajo exige una cantidad para las escuelas y otros para los colegios.

Fundamentándonos en lo anterior hemos decidido escoger un 20% tanto de los colegios como de escuelas, luego determinaremos cuantas escuelas deben elegirse en cada zona de estas escuelas, elegidas, se precisa la cantidad de docentes que conforman las escuelas, estos se determinan las muestras preliminares. Todo se va a realizar en forma aleatoria.

El tamaño de la muestra puede ser inicialmente global y

después se distribuyen en forma proporcional para efectos de la aplicación del instrumento de encuesta.

Esta nos permitirá hallar la varianza para luego encontrar la verdadera muestra tanto a nivel de escuelas como de colegios.

170 escuelas por el $20\% = 34$ escuelas. Estas se distribuyen en forma proporcional en zonas. Posteriormente de saber cuantas escuelas corresponden a cada zona se escogen en forma aleatoria y las que salgan se les debe averiguar el total de docentes (directores) que conforman el universo. De esta cantidad en todas las escuelas se fijan cuantas encuestas se quieren aplicar en primera instancia igual debe hacerse con los colegios 23 en total.

1. REFORMA ADMINISTRATIVA

Dentro del sistema de la Organización Administrativa de Colombia como un estado de derecho, para poder entender que la Legislación de nuestro país en el sector educativo está acorde con las leyes y reformas constitucionales recientes y es así como encontramos en las bases constitucionales, que estamos organizados como un estado con una centralización política y una descentralización administrativa.

Bajo la inspiración de las distintas variantes del modelo capitalista, el Estado colombiano ha intentado adecuar la política y los programas educativos a las demandas del desarrollo económico y social, de tal manera que en 1968, impulsa una reforma constitucional y en su acto legislativo número 1, suprimió la norma que le otorgaba a los departamentos la facultad de dirigir y fomentar con los recursos propios la educación primaria; en su reemplazo estableció que la ley a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades te

territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deban ser distribuidos entre los departamentos, las intendencias, comisarias y el distrito especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y la de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

La eliminación del mandato constitucional que otorgaba la responsabilidad de la educación primaria a los departamentos, parece explicarse en el hecho cierto de que éste ya no operaba; como resultado de la expansión del sistema ocurrido en los años 60 y de la creciente ruina financiera de las entidades territoriales, que venían como contrapelo de la centralización agobiante de los ingresos por parte de la nación, la incapacidad económica y administrativa de los departamentos para atender la educación, se hacía cada vez más notoria.

A partir de la expedición de la ley 46 de 1.971, se establece el SITUADO FISCAL, como mecanismo de transferencia de los recursos financieros de la Nación a las entidades territoriales, para el sostenimiento de la educación y los servicios seccionales de salud de cada ente territorial. Más tarde unos años después en 1.975 se crea la ley 43 conocida como " Ley de Nacionalización", por medio de

Ésta la nación asume los gastos de la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, los municipios, etc.

1.1 LEY 12 DE 1986

Esta Ley incrementa progresivamente la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas con el fin de fortalecer el progreso municipal y el de los entes territoriales, con base en una mayor autonomía en la administración de los recursos fiscales.

Que la referida ley otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, para redistribuir funciones a las entidades beneficiarias de la cesión de los recursos provenientes del impuesto a las ventas.

Que el fortalecimiento de las atribuciones de los municipios acompañado de la cesión de recursos fiscales destinados a financiar su ejercicio, definen un proceso de descentralización administrativa en virtud del cual se estimula el acercamiento del ciudadano a los servicios del Estado y su vigilancia y control sobre la prestación de los mismos.

Que la ley 12 de 1.986 dispone el traslado gradual de fun

ciones específicas de ciertos organismos nacionales y el establecimiento del mecanismo de apoyo a entidades de orden nacional, para la eficaz aplicación de esas medidas.

En virtud de esta ley los recursos destinados a los fondos educativos regionales (FER) no menos del 70% se destinarán a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobadas mediante decreto del gobierno nacional, que deberá llevar las firmas de los Ministerios de Hacienda y de Educación Nacional y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales, por fuera de las plantas de personal, será a cargo del presupuesto en la entidad territorial respectiva y la Nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda representar.

1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública, es la actividad relacionada con la ejecución de las decisiones del Estado. Más exactamente lo relacionado con la planeación, la organización, la dirección y el control de las acciones gubernamentales. Por tanto, es un instrumento que el Estado moviliza para la ejecución práctica de sus programas; es la organización que se somete a la filosofía del Estado y que contempla al gobierno desde el ángulo institucional y de su acción dinámica.

Para el cabal cumplimiento de éstas actividades, se necesitan una serie de instituciones y personas que ejecuten las decisiones del gobierno, es decir, que se dé una aplicación real de las normas legales, mediante procedimientos específicos, con el objetivo de dar cumplimiento eficaz a unas metas concretas, mediante la utilización óptima y racional de los recursos, la ciencia y la tecnología, estableciendo un medio ambiente interno y externo favorable.

La finalidad de la Administración Pública está directamente relacionada con el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito del Estado. Es pues la parte ejecutora y diseñadora de las políticas de acción del

gobierno, participando a su vez en la creación e interpretación de la ley.

A medida que la Organización del Estado va haciendo más compleja, el campo de acción de la Administración Pública es más amplio, creciendo las instituciones que están a su cargo en un esfuerzo continuo por mejorar la calidad del servicio prestado.

Por lo tanto, en nuestro estudio asumiremos que los fines de la administración pública, están directamente relacionados con los del Estado y de los cuales la legitimidad, la eficiencia, el servicio, el interés general son los más representativos.

La administración pública tiene su propia identidad y objeto de estudio que la diferencia de las demás ciencias sociales, razón por la cual los principios y explicaciones generales ayudan a darle una fisonomía propia y única.

Las actividades que llevan a cabo los entes oficiales, agrupados en lo que se llama administración pública, persiguen el cumplimiento de fines de utilidad general, de beneficio común, de bienestar colectivo y por lo tanto sus actuaciones tienen un impacto general muy grande.

La Administración Pública está sometida al derecho administrativo a la jurisdicción contenciosa administrativa y a las numerosas normas y reglamentos que se dictan en razón de la actividad pública.

1.3 EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado, dice Esmein: " Es la personificación jurídica de la Nación, es el sujeto y el soporte de la autoridad pública"¹. También se ha definido el Estado, como la comunidad jurídico-política, delimitada especialmente.

Por su parte Hugo Palacios Mejía dice: " El Estado es una sociedad humana, constituida sobre un territorio permanente en el que un poder soberano asume la creación , de finición y aplicación de normas jurídicas que garantizan su adecuada existencia como sociedad y facilitan el bienestar de sus miembros".²

El tratadista español Francisco de Paula Parrúa Pérez a su turno define el Estado como: " Una sociedad humana esta

(1) PARRUA PEREZ, Francisco. " Teoría del Estado" 8a. Edición, D.F. Parrua 1.975.

(2) Ibid. pág.22

blecida en el territorio que le corresponde estructurada y regida por un poder soberano para obtener el bien público temporal"³

Para León Duguit, el Estado se compone de los siguientes elementos:

- Una Colectividad determinada
- Una diferenciación de esta colectividad entre gobernantes y gobernados, siendo gobernantes aquellos que monopolizan una mayor fuerza constituyendo este hecho la causa de serlo.
- Una obligación jurídica impuesta a los gobernantes de asegurar la realización de Derecho.
- Obediencia debida a toda regla general formulada por los gobernantes para promulgar o poner en ejecución la regla de derecho.
- Empleo legítimo de la fuerza para sancionar todos los actos conforme al derecho y?
- El carácter propio de todas las instituciones que tienen a asegurar el cumplimiento de la misión obligatoria

(3) Ibid. pág.26

de los gobernantes o sea los servicios públicos.

De esta forma el Estado " Se considera como un hecho caracterizado por la existencia, en una colectividad determinada de una diferenciación tal, que el grupo de los más fuertes formula el derecho, lo sanciona y organiza, vigila y ordena los servicios públicos."⁽⁴⁾

Para los Marxistas, el Estado es el producto y manifestación del carácter IRRECONCILIABLE de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse.

Según Marx, el Estado " Es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esa presión, a mortiguando los choques entre las clases"⁵

Las diferencias que fácilmente se notan en las definiciones que acabamos de mencionar, nos indican la dificultad para llegar a una definición del Estado. Sin embargo, po

~~(4)~~ ~~IBID, pág. 28~~

(5) CHAVEZ, Armando. Lecciones de Materialismo Histórico, Ed. Tupac. Amaruc. Medellín, Col. No. 1982'

demos definirla así: El Estado es el poder político organizado de una colectividad humana que vive en un territorio, acepta unas autoridades y unas reglas de Derecho y persigue una finalidad, el bien general.

Los elementos constitutivos del Estado o condiciones de su existencia son: El territorio, la Población y el poder. Se acepta que el fin del Estado es el bien común entendido éste, como el conjunto de condiciones que permiten a las personas vivir libremente; desarrollarse completamente como persona humana; conseguir seguridad, paz, justicia, tranquilidad, resolver las necesidades vitales, etc. Según Omar Guerrero Orozco y sus escritos sobre administración pública capitalista, parte del supuesto de considerar que la formación del Estado moderno tiene 4 fases:

1. La Monarquía Absoluta
2. El Estado Liberal
3. El Estado Bonapartista
4. El Estado Capitalista.

Con la formación del Estado Moderno, se van definiendo las características propias de la Administración Pública que encarna las variadísimas funciones del Estado.

La Monarquía Absoluta, establece los cimientos para la

Unidad Civil de la Nueva Sociedad Capitalista, al mismo tiempo que siembra las raíces materiales y políticas para la edificación del Estado. separado de la sociedad, pero en la cual se engendra.

El Estado Liberal, la clase industrial emergente termina por absorber el poder de manejo del Estado y se da la separación del Poder Legislativo y Ejecutivo, consolidándose el primero como centro del Poder Hegemónico.

La Administración pública depositada en el ejecutivo se desarrolla y se hace más compleja. Este hecho crea la identidad histórica de la Administración Pública al quedar precisa y claramente identificada con una formación social concreta, a saber, el Poder Ejecutivo.

La Administración Pública durante el Estado Bonapartista, sufre un proceso de centralización y perfeccionamiento que la mueven, naturalmente a una mayor profesionalización burocrática.

El Estado Capitalista surge bajo unas condiciones históricas que modifican las relaciones sociales y como consecuencia el papel de la Administración Pública. El crecimiento económico de la Empresa privada hace que ésta controle la mayor parte de las actividades sociales y que sea éste

un instrumento para el normal desenvolvimiento de la economía.

Se especializan las tareas entre el sector privado y público, se incrementan la organización pública y el fenómeno de burocratización se mantiene incólume.

Las competencias del Estado, con respecto a la educación, han sido históricamente objeto de distintas y contradictorias posiciones. Se encuentran desde los que rechazan cualquier tipo de intervención hasta los que sostienen que ésta debe estar completamente sometida a la acción estatal; entre los enemigos de la intervención estatal se cuentan: quienes consideran que la acción educativa era un derecho natural de los padres, el niño decían, pertenece enteramente a la familia. Por consiguiente es ella y solamente a ella, le compete educarlo. La Educación la concebían más como un derecho de la familia que del niño; su finalidad principal la ubican en el campo de la educación moral y religiosa.

Ante la ausencia o imposibilidad material o intelectual de la familia para cumplir con la función educativa, se aceptó que el Estado organizara las primeras escuelas para que los niños desamparados pudieran recibir alguna enseñanza, que de todas maneras no era obligatoria sino voluntaria en

condición de subsidiaria de la familia, el estudio pudo entrar en el hasta entonces vedado campo de la educación.

En nuestro medio, una manifestación de ésta manera de concebir la relación Estado- Educación, fue la fórmula consagrada en la Constitución del 91, artículo 67 " La educación 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.

La Educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y a la recreación, para el mejoramiento cultural, científico y tecnológico para la protección del ambiente.

El Estado, la Sociedad y la Familia, son responsables de la Educación, que será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de pre-escolar 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.

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, intelectual y física de los educados; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la constitución y la ley⁶

La presencia del Estado en la Educación así fuera en la precaria condición desubordinada de la familia, fue el resultado de una singular lucha contra el conservatismo encabezado por la Iglesia. Al fin y al cabo buena parte de su poder temporal derivada del monopolio que por muchos siglos mantuvo sobre la enseñanza.

El "Conflicto" entre el Estado y los poderes por el derecho a la Educación, si bien se plantea con especial fuerza y beligerancia en la época moderna, una vez que el primero se constituye como tal y asume como propios una conducta de

(6) CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Editorial, Oveja Negra, capítulo II. 1991.

funciones civiles, se remonta hasta la antigüedad clásica.

En el sistema de la libertad de enseñanza se encuentran los enemigos a ultranza de la escuela pública, quienes sostienen que la educación es una actividad eminentemente privada y libre. Consideran la libertad de enseñanza como un derecho inalienable e ilimitado que abarca tanto la libertad para fundar establecimientos como para dirigirlos sin ninguna intervención del Estado. Son quienes en la época presente para ser viable su punto de vista abogan por subsidio estatal para la educación privada en oposición a la extensión de la pública. La intervención del Estado lo reducen a garantizar la vigencia de un precepto, la libertad de enseñanza y a colaborar económicamente con el sostenimiento de los planteles privados, a efectos de que éstos puedan matricular a los estudiantes provenientes de las familias más pobres.

En Colombia la controversia Estado- Educación ha sido particularmente aguda en dos coyunturas históricas: Durante el "Radicalismo Liberal" (1934-1938), en la primera confrontación adquirió tal beligerancia que algunos historiadores la consideraron como motivo principal de la guerra civil de 1876, conocida por ésta razón como la "Guerra de las Escuelas" .

En el ordenamiento jurídico vigente, la capacidad de intervención del Estado en la Educación es prácticamente ilimitada. No sólo tiene potestad para crear, organizar y administrar centros educativos; reglamentar, dirigir, inspeccionar y vigilar la enseñanza, sino además éstas últimas facultades se extienden a los fundados por los particulares. Lo único que no puede hacer el Estado es prohibir la existencia de planteles educativos privados. Por lo demás, toda la Educación que se imparta en el país está sujeta con regulación y control.

El Tratadista Parrúa Pérez, postula que en el fin está la razón última del Estado y que ésta consiste en la relación del bien público temporal y agrega " El bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas, necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de la agrupación profesional, del municipio del Estado y de la comunidad internacional"⁷

De la cita anterior se desprende que el Estado cumple fines económicos, sociales, culturales, morales, y políticos.

(7) OP-cit; pág. 33

1.4 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA; LEY 24 DE 1988

Con la expedición de la Ley 24 de 1.988, ha quedado planteado el problema del manejo administrativo de la Educación. Aunque una simple medida de desconcentración administrativa ha sido confundida con una descentralización.

Mientras que la descentralización administrativa, con autonomía, poder y democracia, es la exigencia del momento, el gobierno adoptó la desconcentración administrativa que es una centralización atenuada y va a implicar que el Ministerio de Educación bajo la orientación suprema del Presidente de la República, formulará las políticas, planes, programas, objetivos, criterios de planeación, cuantificará y asignará recursos, determinará la normatividad y pautas de evaluación del sector y del servicio educativo.

La desconcentración funcional y descentralización administrativa suelen confundirse éstos conceptos. La desconcentración es un fenómeno de simple delegación del ejercicio de competencias propias de un órgano superior que se reserva la potestad administrativa, sin desprenderse de la competencia misma, delega en otros subordinados su gestión.

No existe transferencia de titularidad.

En lo referente a la desconcentración Administrativa, el artículo 54 de la ley 24 de 1.988, dice:

Se asigna a los gobernadores, intendentes, comisarios y Alcalde Mayor de Santa Fé de Bogotá, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar, y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plantas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales y equipos de educación fundamental, teniendo en cuenta las normas del estatuto docente y la carrera administrativa vigente y que expidan en adelante el congreso y el gobierno nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y a las disponibilidades presupuestales correspondientes" ⁸

También se le asigna a los gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde, mayor de Santa Fe de Bogotá, las funciones de concesión de Licencias para la iniciación de labores, aprobación de estudios, cancelación, suspensión o revocatoria de los mismos, de establecimientos de educación pre-escolar, básica y media vocacional y no formal.

(8) COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 24/88: Diario Oficial Santa Fe de Bogotá, Col. marzo de 1988, p.6

Los Artículos 58, 59, 60, de ésta ley 24 de 1.988, establece que en cada departamento, intendencia, comisaría y distrito especial de Bogotá, deberá funcionar: Una oficina seccional de escalafón, un centro experimental piloto y un fondo educativo regional dependiendo sus funcionarios de nombramiento del Ministerio de Educación Nacional.

En conclusión, con la desconcentración administrativa que se efectúa con la ley 24 de 1.988, se continúa con el verticalismo y centralismo en el subsistema administrativo de la educación en Colombia; y no se asume de verdad la descentralización y la democratización de la Administración Educativa que tanta falta le hace al país.

2. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Entendida como el ejercicio autónomo de competencias al organo de que se trate sin sujeción al control jerárquico y al simple control de tutela, ésta es la descentralización perfecta en el plano jurídico, la que debe ser instrumentada en la dotación de los medios personales, técnicos y financieros necesarios y suficientes, aptos para realizar la idea de autonomía.

La descentralización administrativa con autonomía, poder y democracia, es la exigencia del momento, la democracia se refleja en la participación y consulta que debe darse a la comunidad y estamentos educativos en los asuntos que tienen que ver con nuestra educación, la participación nacional de la comunidad no puede seguir siendo sinónimo de descargar sobre sus hombros el funcionamiento de la educación.

Mediante la Ley 28 de 1.974 se ordenó la descentralización de la educación nacional pero a través del decreto 102 de 1976 que desarrollo las funciones extraordinarias contenidas

en la mencionada ley, sólo se ordenó una desconcentración de dicha educación.

Contradictoria con la política de descentralización ordenada en la Ley 28 de 1.974, la ley 43 de 1.975 centralizó en la Nación el Ministerio de Educación Nacional, la educación primaria y secundaria y los entes departamentales y municipales. Estas normas reglamentarias han generado todo un caos administrativo diluyente de responsabilidades, en un servicio tan básico para los sectores más pobres a nivel local y regional (Reforma Municipal y Departamental), si bien en términos generales contienen aspectos importantes para la democratización de la vida colombiana, en materia educativa no hicieron otra cosa que profundizar el caos y la anarquía pues a través del artículo 23 del decreto ley 77 de 1.987 se le otorgó a los municipios la función de construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares mediante el artículo 190 del decreto 1222 de 1986 se previó que cuando el situado fiscal alcance el 25% la educación primaria estará a cargo de los departamentos, intendencias, comisarias y distrito especial (posibilidades de departamentalización) mientras que la responsabilidad de la educación en términos políticos y financieros seguirá en cabeza de la nación.

Las Leyes 24 y 29 de 1.989 siguen siendo senderos de impre

visión para hacer más caótico el servicio. La ley 24 de 1.988 versa sobre el sector educativo nacional y fundamentalmente busca reestructurar el Ministerio de Educación Nacional, estructura administrativa fenómenos de nuestra tecnología así como busca una mejor integración entre las diferentes unidades, despachos, oficinas, divisiones, direcciones y comités.

Con la expedición de la ley 52 de noviembre 21 de 1.988 se dan las bases legales para la creación de las juntas educativas municipales (artículo 1o) a nivel municipal; las juntas educativas departamentales, intendenciales y comisariales (artículo 3o) a nivel territorial y el congreso nacional de política educativa (artículo 5o) a nivel nacional se da un paso importante para la participación de la comunidad en el sistema educativo.

2.1 LA DESCENTRALIZACION Y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN BARRANQUILLA

Con la expedición de la Ley 24 de 1.988 ha quedado planteado el problema del manejo administrativo de la educación. Aunque una simple medida de desconcentración administrativa ha sido confundida con una descentralización, es así como el editorial de El Heraldó de septiembre 10 de 1.988 titula; " Descentralización de la Enseñanza ". También

en el mismo diario del día 12 de septiembre de 1.988 en la página 6C Fabio Osorio publica un artículo titulado "Descentralización Educativa: el 90% de los departamentos no están preparados dice el Fondo Educativo Regional" (9).

Mientras que la Descentralización Administrativa, con autonomía, poder y democracia es la exigencia del momento, el gobierno adoptó la Desconcentración Administrativa que es una centralización atenuada y va a implicar que el Ministerio de Educación bajo la orientación suprema del presidente César Gaviria, formulara las políticas, planes, programas, objetivos, criterios de planeación, cuantificará y asignará recursos, determinará la normatividad y pautas de evolución del sector y del servicio educativo. Al ponerse de presente la participación de la comunidad en el sistema educativo se debe tener en cuenta:

"Para administrar cualquier sistema o una Empresa, consideremos la Educación como una Empresa, se necesita información mínima sobre las personas vinculadas, las posiciones que ocupan, las funciones que desempeñan, los núcleos en los cuales están ubicadas, en este caso serían los

9/ LUGO, Yomaira. En "El Heraldó" Descentralización Educativa, pág. 6C. Sep. 12 de 1.988

planteles y las organizaciones que los cubren y los amparan, ninguna de esta información la tiene el Ministerio y con gran frecuencia no es fácilmente recuperable y en las secretarías tampoco es posible" (10)

En estas condiciones el Ministerio de Educación Nacional no ha podido cumplir lo que ha sido su función primordial entonces se hace necesario diseñar un sistema coherente de abajo hasta arriba que entre a definir sus funciones con claridad; y para que las funciones de cada nivel no se confundan con las decisiones que se pudieron tomar a nivel Nacional y Local.

En la ciudad de Barranquilla la realidad del sistema educativo en el plano administrativo y de planificación es bastante crítica a pesar de los esfuerzos por el programa (MAPA EDUCATIVO), en el plano administrativo se encuentra: Ausencia de una coordinación real entre el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación, estatutos orgánicos y estructuras administrativas diferentes, divorcio entre las divisiones del Ministerio de Educación Nacional y el Programa MAPA EDUCATIVO: diversas formas administrativas de personal y de establecimientos educativos

10/ RODRIGUEZ, Abel. "Estado y Educación", Regimen y realidad. Editorial Paidea. Editorial Paidea, Bogotá, marzo 6/91. Pág.69

Si tenemos en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional que se supone es la cabeza visible del sistema no tiene ninguna ingerencia legal en la organización y funcionamiento de las Secretarías de Educación, puesto que estas gozan de autonomía en razón que son entidades del orden departamental y municipal. Para la ejecución de sus planes y proyectos el Ministerio tiene que crear sus propias dependencias o contratar con los gobiernos seccionales su realización. Tal es el caso de la capacitación docente y la reforma curricular para cuya ejecución tuvo que fundar los centros experimentales pilotos (C.E.P.)

La Ley 11 de 1986 y el Decreto 77 de 1.987, establece el Estatuto Básico de la Descentralización Municipal a través de:

- Régimen Administrativo Municipal
- Asociación de Municipios
- Juntas Administradoras Locales
- Participación Comunitaria
- Regimen de Entidades Descentralizadas
- Control Fiscal.

El Estatuto de la Descentralización, transfiere al Municipio las siguientes responsabilidades:

Sectores de:

- Salud
- Agua Potable
- Educación, Cultura y Recreación
- Desarrollo Agropecuario
- Desarrollo Urbano
- Obras Públicas

El gobierno propone una serie de reformas en la estructura del sector público orientadas a:

- 1) Especializar los distintos niveles del Estado en las funciones que le son propias.
- 2) Mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos.
- 3) Descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

En el sector educativo esta política se traduce, en primer lugar, en especializar al Ministerio de Educación y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo del sector y en el seguimiento de los programas nacionales. En segundo lugar, desarrollar

la descentralización de la administración de los programas educativos en los departamentos y en los municipios, para buscar una mayor eficiencia del servicio, una mejor programación de acuerdo con las necesidades locales y un mayor control por parte de los usuarios, y por lo tanto, una mejor calidad.

El gobierno nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público y promover el rediseño del esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local.

Así mismo promoverá la reforma de la Legislación Docente para adecuarla con los procesos de descentralización. Respetando las normas de libre asociación, es necesario que el municipio disponga de mecanismos flexibles para que los Alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas tareas autónomamente.

Los requerimientos adicionales de docentes, se cubrirán mediante la ampliación de la planta docente de los municipios.

En programas de aumento de cobertura en primaria y secundaria, el gobierno nacional transferirá recursos al nivel local para las etapas iniciales de la ampliación de la plan

ta docente, a través de contratos de gestión con los municipios.

Se fortalecerá la participación de la comunidad en la gestión educativa a través de juntas de padres de familia en los establecimientos educativos con el fin de garantizar niveles adecuados de calidad y hacerle seguimiento permanente a la provisión del servicio.

Finalmente se desarrollará un sistema de información educativa que permita tener con oportunidad el diagnóstico real de la situación educativa, administrativa y financiera del nivel local, regional y nacional, con el fin de garantizar que la información sea la base de la planeación y la asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector. Para ello se debe fortalecer la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación Nacional, las oficinas de planeación y estadística del nivel regional, y reforzar y crear los instrumentos y procedimientos necesarios en los municipios.

2.2 DESCENTRALIZACION Y SUS NORMAS

El actual gobierno en el sector educativo, participó en el proceso de la municipalización, y así como en su iniciativa presentó un Proyecto de Ley que modificó el artí

culo 54 de la Ley 24 de 1.988, y que hoy se le conoce con la Ley 29 del 15 de febrero de 1.989, que en su capítulo sexto trata lo relacionado con la descentralización administrativa y es en el artículo noveno en donde le asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios, cooperativas privadas y jornadas adicionales en todo y cada uno de los casos, en cuenta las normas del estatuto docente y la carrera administrativa vigente y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

En el parrafo 7° de la Ley 29 se lee " " Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la nación y de las entidades territoriales que las crearon" (11)

Es aquí en este punto de la Ley en donde podemos hablar de una verdadera descentralización administrativa del servi

(11) Ley 29 de 1.989. Publicación FER, Atlántico. MEN. Descentralización de la Educación . P. 3-4

servicio educativo que sale del centro y pasa a la región, al pasar a manejar esta directamente la administración del personal docente y administrativo, pero la responsabilidad financiera seguirá a cargo de la nación y de las entidades territoriales que la causaron.

Si hacemos operativa la norma actual y las normas de funcionamiento de la Ley 29 de 1989 tenemos que en estos momentos un docente de un colegio nacional ubicado en el departamento del Magdalena o del Tolima, que solicitase una Licencia, tenía que tramitarla en Bogotá, estar llamando oficina por oficina, pasando por la jefatura de la División de Personal, la Secretaría General y el Despacho del Ministro, averiguando en que estado se encontraba su solicitud, mientras que con la Ley 29 de 1989 es en su región (municipio) en donde se le resuelve su novedad personal (licencia), se le resuelve en la capital del departamento, lo cual anteriormente por lo complejo de la tramitología traumatizaba el servicio; además con la expedición de la ley, frente al manejo de las novedades de personal en la región (ciudad de Barranquilla), constituye una descentralización del servicio educativo cuyo fundamento es la necesidad de especialización y tecnificación que vive el mundo moderno y que da respuesta a una administración ágil del sector educativo y que día a día está reclamando el país.

2.2.1 Marco Legal de la Descentralización de la Educación

- LEY 03 de 1.983: Artículo 32, autoriza a las Asambleas Departamentales para la emisión de estampillas Prodesarrollo, cuyo ingreso debe ser destinado a la construcción de infraestructura educativas, deportivas, y sanitarias.
- LEY 12 de 1.986: Artículo 6o. modificado por el artículo 100 de la Ley 75/86, dispone que los ingresos adicionales provenientes del incremento de la cesión del impuesto a las ventas IVA.
- ART.10, 11, 12 Establece los porcentajes que sobre el IVA debe retener la Nación con destino al FER.
- DECRETO 1222/86 Código régimen Departamental, Artículo 108 desarrolla los artículos 10, 11, 12 de la Ley 12, estableciendo que el total de ingresos por concepto IVA
- ART.170 Desarrolla el artículo 32 Decreto Ley 03

Artículo 190 : Establece la obligatoriedad para los Departamentos de invertir la totalidad del situado fiscal en los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria.

ART.191 : Establece la obligación a los Departamentos de apropiar para gastos de funcionamiento de la Educación Primaria.

ART.92

DECRETO 1333/86 Código régimen Político Municipal

ARTICULO 259 Establece a los municipios la prohibición de grabar con Impuestos de Industrias y Comercio a los establecimientos educativos de carácter público, a las entidades de Beneficiencia, Culturales y Deportivas.

LEY 24/88 Por la cual se reestructura el M.E.N. Resolución No. 13443/88 mediante la cual se reestructura el M.E.N., Resolución No.13443/88 mediante la cual se establecen los procedimientos para la concesión de la Licencia para Iniciación de Labores y Aprobación de Estudios.

ARTICULO 57 Se asigna a los gobernadores, intendentes y comisarias las funciones de concesión de Licencia para Iniciación de labores, de estudios, cancelación, suspensión y revocatoria de las mismas de establecimientos de Educación Pre-escolar, Básica y media Vocacional y No formal.

DECRETO REGLAMENTARIO 525 DE 1.990.

ARTICULO 53: Se delega en los gobernadores las funciones de inspección y vigilancia de la Educación de las Instituciones Educativas y de utilidad común y de los establecimientos educativos públicos y privados

DECRETO REGLAMENTARIO No. 1606 DE 1.988

Mediante el cual se desarrolla el Artículo 55 en lo relacionado con la inspección y vigia de las Instituciones Docentes Públicas y Privados.

LEY 29/90: Por el cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988

ARTICULO 9o. Que modifica el Artículo 54 de la Ley 24

de 1.988, asignándole a los Alcaldes Municipales las funciones de trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo.

ARTÍCULO 18 Un Alcalde en representación de todos los Municipios ante el F.E.R.

REGLAMENTARIOS DECRETOS 1706/89

Reglamenta los Artículos 9o. 10o, y 18 de la Ley 29/89.

DECRETO 1915/89 Se adiciona y modifica los artículos 34 y 35 del Decreto 1706/89. Entrega de funciones a los Alcaldes.

DECRETO 1246/90 Por la cual se adopta el sistema de Nuclearización para la administración de la Educación. *

* REPRODUCCION CONTEXTUAL. Gaceta " Diario Oficial, Bogotá, Colombia, 1986-1990

2.3 PLANEACION MUNICIPAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

El fortalecimiento de la Planeación Municipal ha adquirido gran importancia en los últimos años debido al papel que se le asigna como apoyo al proceso de descentralización de la administración pública. La necesidad de garantizar un adecuado uso de los recursos del IVA, cedido a los municipios por la Ley 12 de 1986 y de avanzar en la consolidación de un sistema nacional de planeación con un nuevo enfoque donde se contemple la óptica regional y local, ha dirigido la atención sobre los mecanismos de control y la planeación de la inversión en los municipios. En materia de mecanismos de control, el decreto 77 de 1987 ha establecido un conjunto de instrumentos orientados a garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 12 sobre asignaciones de los recursos del IVA. En la ciudad de Barranquilla en lo atinente al sector educativo los mecanismos coercitivos no son lo fundamental y se hace necesario desarrollar la planeación local. En este sentido el Plan de desarrollo del gobierno " La Revolución Pacífica" ha reconocido la urgencia de fortalecer la planeación municipal y esbozado los lineamientos generales de una estrategia sobre la materia a el tiempo que diferentes entidades en especial la Oficina de Planeación del departamento del Atlántico viene adelantando actividades de apoyo

en el Municipio de Barranquilla. No obstante, no se ha precisado esta estrategia de fortalecimiento de la planeación local y en consecuencia no existe un Plan de acción coherente y coordinado en la materia. Esto se debe en parte a la carencia de una visión de conjunto del problema, sustentada en el conocimiento de la utilización de los recursos por parte del municipio y las distintas experiencias en la materia de fortalecimiento de la Planeación Local.

Para nuestro caso objeto de estudio el proceso de descentralización comprende un conjunto de medidas en materia política, administrativa y fiscal orientadas a fortalecer la autonomía regional y local como medio para lograr una adecuada prestación de los servicios educativos en la ciudad de Barranquilla.

2.3.1 De la Planificación; Funciones Municipales:

1. Formular su Plan de Desarrollo Municipal, Ley 09 de 1989, Reforma Urbana.

Incluyendo:

- Plan de Reglamentación de Usos del Suelo
- Normas Urbanísticas
- Plan Vial de Servicios de Obras Públicas, Empleos, Vi

vienda, Transporte, Educación, Salud, Seguridad, Recreación y otros.

2. Identificar las necesidades y recursos del sector educativo a nivel municipal

Crear espacios de concentración que permitan la participación de: Líderes locales, sector privado, sector público y comunidad en general, en la planificación y toma de decisiones sobre asignación de recursos para funcionamiento e inversión en la educación.

3. Estructurar, organizar y fortalecer la oficina de Planeación Municipal.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Salud
Obras Públicas
Educación
Vivienda
Otros

- PLAN DE EDUCACIÓN

- . Análisis de una problemática educativa
- . Identificación y apropiación de recursos físicos, materiales y humanos.
- . Propuestas y alternativas

- DISEÑO DE PROYECTOS : Quienes?

- . Alcalde
- . Autoridades Municipales
- . Directivos Docentes
- . Docentes
- . Comunidad
- . Juntas Educativas Municipales

El Plan del Sector Educativo debe hacerse consultando a las autoridades y demás miembros de la comunidad.

Ley 52 de 1.988.

Crea las Juntas Educativas Municipales. Estas fueron creadas con el propósito de cooperar con los gobiernos Municipales, las secretarías de Educación y las oficinas de Planeación, los Consejos y demás entidades gubernamentales y no gubernamentales se conforman así:

Representantes por:

- Pre-escolar y primaria : 1 Docente
- Básica Secundaria y Media Vocacional : 1 Docente
- Educación Superior : 1 Docente
- Educación no Formal : 1 Docente

- Actividades Culturales : 1 Docente
- Actividades Deportivas : 1 Docente
- Estudiantes : 2
- Padres de Familia : 2
- Voceros de la Comunidad : 2

2.4 DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 29 DE 1.989

Dentro del Proceso de descentralización de la administración educativa, Ley 29 de 1.989, delega en los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los planteles educativos oficiales que funcionan en la jurisdicción; teniendo en cuenta las normas del estatuto docente y la carrera administrativa vigente que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el gobierno nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Los costos económicos por salarios y prestaciones del personal mencionado anteriormente continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon. En el caso del departamento del Atlántico y más específicamente en la ciudad de Barranquilla, los pagos continua-

rán a cargo del FER y el Fondo Prestacional del Magisterio quién tendrá la responsabilidad de pagar, Licencias, Pensiones, Maternidad, Jubilaciones, Liquidaciones parciales y totales una vez obtenga las apropiaciones presupuestales giradas por el fondo prestacional en virtud de la Ley 91 de 1.991.

El gobierno Nacional aprobará una planta de personal docente para cada municipio, a la cual debe ajustarse el Alcalde, al ejercer las funciones descentralizadas, es decir, que no puede exceder el número de plazas asignadas en dicha planta de personal, ni la disponibilidad presupuestal correspondiente.

El Alcalde administrará al personal docente decreto 2277 de 1.979 y sus normas reglamentarias, en lo referente al personal administrativo se ceñirá a la ley 61 de 1.987 sobre carrera administrativa.

La Planeación Municipal en el contexto de la descentralización debe destacar la importancia de realizar el seguimiento sistemático del proceso, como medio de información útil. Para la formulación de una estrategia de fortalecimiento de la Planeación local viable y coordinada, teniendo en cuenta el papel que juega el Municipio como ente territorial, con autonomía en el campo fiscal, tal es el caso de

las disposiciones emanadas de la Ley 12 de 1.986; dentro de los aspectos principales de esta norma encontramos:

1. Incrementa la participación de los Municipios en la cesión del Impuesto a las Ventas, gradualmente hasta llegar en 1.992 a representar el 45.3% del producto del impuesto.

2. Establece la vigilancia de la ejecución de planes adscritos a las oficinas de Planeación.

El proceso de descentralización ha hecho aún más evidente la necesidad de fortalecer la planeación municipal como medio para lograr que los recursos adicionales debidos a los Municipios se utilicen en la forma más adecuada posible, por una parte, y se posibilite la coordinación de la inversión pública de los diferentes niveles por la otra.

En la ciudad de Barranquilla, la Oficina de Planeación Municipal en consonancia con el Decreto 77 de 1.987, en la cesión correspondiente al régimen presupuestal, Artículo 86 al 103, estipula un conjunto de normas dirigidas a organizar y controlar el uso de los recursos provenientes del incremento en la cesión, entre estas tenemos:

1. La obligación del Alcalde de elaborar y presentar un Programa Municipal de Inversiones a consideración del Con

sejo.

2. La exigencia de que el presupuesto de inversiones se ajuste al Programa de Inversiones.
3. Obligación de presentar un proyecto de presupuesto municipal junto con el programa de inversiones a consideración de las Oficinas de Planeación.
4. La función de la Oficina de Planeación de conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 12 en los proyectos de Presupuesto Municipal y la obligatoriedad de este concepto para los Alcaldes y Consejos.
5. La obligación de los Alcaldes de presentar anualmente un informe de la ejecución de los recursos de la cesión al Ministerio de Hacienda.
6. Los controles por parte de la Contraloría y Personería

En nuestro caso, motivo de estudio, la descentralización y el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento de la Planeación es un elemento de gran importancia pues nos permite medir la cobertura de la prestación del servicio educativo por parte de los docentes municipales, nombrados por decreto y por contrato.

En algunos municipios del departamento del Atlántico se han venido nombrando educadores por fuera del presupuesto, lo que ha generado un déficit en las finanzas municipales.

Como consecuencia de la preocupación por las deficiencias administrativas de los municipios, se plantea la necesidad de realizar programas masivos de capacitación y asesoría a los funcionarios locales.

2.4.1 Ventajas de la Descentralización en el Manejo del Personal Docente y Administrativo en la Ciudad de Barranquilla. Las normas descentralizadoras derivadas de la ley 29 de febrero de 1.989 solucionan mínimamente problemas de orden crónico que venían afectando a los docentes y a los administradores del servicio educativo en la ciudad de Barranquilla. Estas ventajas se manifiestan en:

1. Funcionalidad de la administración educativa, dado que el Alcalde ya no tiene que acudir a la capital en solicitud de soluciones relacionadas con novedades de personal, sino que tiene en sus manos la toma de decisiones.

Igualmente con el tratamiento de situaciones irregulares que a veces afectan la comunidad educativa, tiene a su alcance la aplicación del Régimen Disciplinario tanto para

personal docente como administrativo.

2. Racionalización del recurso humano, es decir que al tener el control del personal docente y administrativo, el Alcalde no va a ser espectador pasivo e impotente. En aquellos casos de docentes sin carga académica o sub-utilizados con sólo (3) alumnos, sino que en uso de las facultades nominadoras que le concede la ley 29 de 1.989, puede tomar las medidas correctivas necesarias.

3. Mejoramiento de la cobertura del servicio educativo, como consecuencia de la racionalización y mediante la facultad de trasladar personal, el Alcalde Municipal puede conseguir una mayor cobertura educativa, ubicando el personal administrativo y docente en los puntos donde hay una alta demanda de cupos o concentrando la población escolar dispersa en sitios accesibles a una mayor cantidad de estudiantes.

4. Mejoramiento de la calidad de la educación, la facultad de controlar y en general administrar el personal docente y administrativo por parte del Alcalde, contribuye a lograr una mayor permanencia y dedicación del docente hacia sus alumnos, lo cual redundará en un mejor aprovechamiento académico; por parte de éstos.

2.4.2 FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Respecto a la descentralización de la educación Ley 029, de 1.989, del Alcalde Municipal .

1. ADMINISTRACION PERSONAL

- Nombrar : Docentes : De Establecimientos Educativos Nacionales y Nacionalizados.

- Trasladar : Docentes Plazas oficiales de
 Remover Directivos Colegios cooperativos
 Controlar Administrativos Privados y jornadas adicionales.

- Los aspirantes a los cargos docentes y directivos docentes deben reunir los requisitos establecidos por el Estatuto Docente y demás normas vigentes (Resolución No.20974 de Diciembre 19 de 1.989).

- No se podrá hacer nombramientos que excedan a la Planta de Personal aprobada por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal.

" Velar por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo, solicitando la aplicación de sanciones correspondiente ante las juntas seccionales de Escalafón y el Ministerio de Educación, respectivamente"¹²

Al personero no le está permitido votar en las reuniones de la Junta Seccional de Escalafón, donde sólo podrá ilustrar acerca de los casos correspondientes a su jurisdicción.

(12) O.P. Cib. p.p.8

CAPITULO III

3. EL SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO Y LA DUALIDAD DE FUNCIONES

La estructura del sector educativo a nivel administrativo presenta problemas crónicos, entre otros, los siguientes:

- Vacíos en su organización, particularmente en los niveles zonales y locales;
- Marcado centralismo y falta de delegación en la administración;

A pesar de existir multiplicidad de instituciones relativamente autónomas que tienen a su cargo la dirección y administración de la educación y en lo que tiene que ver con el nivel seccional muestra una inadecuada estructura orgánica que requiere un ordenamiento. La mencionada inadecuación de estructura se expresa además, en el hecho de no

existir un desarrollo armónico en el que interactúen los elementos del sistema.

La existencia de una administración deficiente e ineficaz en el país se refleja en los entes departamentales y municipales en los estamentos que hacen parte del sistema:

- Ministerio de Educación Nacional
- Secretarías de Educación
- FER - CEP y otros.

La ausencia de etapas del proceso administrativo (Planeación, organización, coordinación, dirección, control, y evaluación) impide realizar una efectiva gestión administrativa de la educación, sin embargo se debe reconocer que en el Municipio de Barranquilla algunas divisiones del Ministerio de Educación Nacional y de la Secretarías de Educación procuran, más por iniciativa, adelantar acciones de coordinación y control interno, pero prácticamente desconocidos por el resto de la administración, por estar desarticulados del conjunto administrativo.

En el campo administrativo existe dualidad de funciones entre el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación, el programa de nuclearización educativa, dualidades que no permiten una correcta administración de la educación. Esta dualidad de responsabilidades ha tenido

como resultado un sistema que no es sistema, ha traído una gran confusión donde no es claro a quién le corresponde hacer que, quién puede tomar tales o cuáles decisiones.

Los resultados indican que hay indecisiones en unos casos o dobles decisiones contradictorias en otros y un sistema demasiado complejo de procedimientos que involucran desde las Licencias, Incapacidades, Pensiones, Jubilaciones, hasta los cambios curriculares más complejos; lo cual no permite prever con claridad que es lo que está pasando, ni tomar decisiones para modificar lo que se considere que está mal; A manera de ejemplo en la ciudad de Barranquilla podemos citar el caso de 12 directores de núcleo, 2 jefes de distrito y de 25 supervisores que a pesar de tener un manual de funciones, aún no han logrado identificarse y continuamente entran en contradicciones en lo que tiene que ver con funciones administrativas, organizacionales y docentes, lo cual ha generado en algunos casos confusión, anarquía en el manejo que deben tener las instituciones educativas dentro del límite del planeamiento institucional.

Lo cierto es que lo anotado por Jorge Eliécer Gaitán en 1,939, cuando desempeñó el cargo de Ministro de Educación continúa plenamente vigente: " En el funcionamiento de la

Escuela Pública Colombiana, hay una verdadera sociedad anónima formada por la Nación, los departamentos y los municipios, se debaten en medio de la incongruencia.- Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad. Su desarmonía que va desde la dirección administrativa hasta la económica como a lo pedagógico, se traduce en pugnas, formulismos, litigios y abandono de lo que debiera ser el central objetivo de las actividades"¹³ o como lo afirma Abel Rodríguez , expresidente de FECODE, - cuando dice: " Tal parece que una función social tan definitiva para el progreso de un pueblo como es la educación pública, hubiéese sido condenada a tratarse como un servicio cualquiera que el Estado ofrece a los de abajo, más por demagogia que por un bien social y un derecho ciudadano. Lo que importa es que haya escuela, así ésta sea un simple remedo de tal"¹⁴

(13) RODRIGUEZ, Abel. La crisis financiera y el caos administrativo de la Educación Pública. En educación y cultura; Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes FECODE No.2 (Septiembre 1.984), pág.7

(14) Ibid.

3.1 SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

El sistema educativo nacional comprende la educación formal y no formal. La primera es aquella que se imparte por grados y niveles progresivos y conduce a títulos (Pre escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional y Universitaria o Superior); la no formal, no está sujeta a secuencia regular alguna y no conduce a títulos. El sistema educativo contempla además, la educación especial para sobresalientes o deficientes que puede ser formal o no formal, la educación de adultos y la educación indígena.

Al igual que la administración pública, la organización administrativa de la educación comprende 3 niveles, a saber: El Nacional, El Seccional y el Local. El nivel nacional se divide en sub-sectores y cuenta a su vez con una organización central y varios establecimientos públicos dotados de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Algunos departamentos y municipios también disponen de una estructura administrativa semejante.

El sector educativo nacional está integrado por el Ministerio de Educación Nacional y los Establecimientos Públicos que le están adscritos o vinculados; éste a su vez se divide en 3 sub-sectores, así: Educación, cultura,

recreación y deportes. Hasta hace muy poco también pertenecía al sector educativo nacional, el subsector de ciencia y tecnología, pero mediante el decreto ley 1767 de 1.991, éste fué convertido en sistema nacional y el fondo colombiano de investigaciones científicas y proyectos especiales, establecimiento encargado de su gestión, fue transformado en el Instituto Colombiano para la Ciencia y la Tecnología y adscrito al Departamento Nacional de Planeación. De ésta manera, todo lo referente a la Ciencia y Tecnología, fué separado del sector educativo y por consiguiente de la dirección del Ministerio de Educación.

Salvo algunas capitales y unas cuantas poblaciones intermedias, el sector educativo local no existe en la mayoría de los municipios.

Además de los niveles descritos, también se estudia en este trabajo como parte del sistema administrativo de la educación, el llamado nivel operativo micro, formado por los planteles educativos, pues como se verá, en ellos también se realizan actividades de carácter administrativo.

Con esta organización administrativa el Estado reglamenta, dirige, inspecciona y vigila la educación que se imparte en los establecimientos educativos que funcionan

en el país; administra los empleados docentes y administrativos que laboran para la enseñanza pública; y atiende todas las demás funciones que le competen en el campo de la educación, la cultura, la recreación y el deporte.

El sector nacional ejerce la reglamentación y dirección y tiene la titularidad de la inspección de toda la educación.

3.1.1 La Secretaria de Educación Municipal. Es el organismo encargado de la dirección de la educación y de la formulación, ejecución y coordinación de los planes y programas educativos de la respectiva entidad territorial.- Esta función es más teórica que real, porque la mayoría de ellas carecen de planes y programas propios, por lo que su acción se limita a administrar los que traza el gobierno central.

Las secretarías de educación son entidades creadas y reglamentadas por la corporación electiva de la respectiva entidad territorial. (Asamblea Departamental, y Consejos Municipales). Sus funciones las ejerce bajo la orientación del respectivo jefe de la administración (Alcalde) en concordancia con las políticas y medidas que dicta el gobierno nacional, no tiene ningún lazo orgánico con el Ministerio de Educación Nacional, no obstante que debe

ejecutar las políticas que este traza en materia educativa. Tiene como funciones, además de las ya señaladas, administrar los recursos humanos, físicos y económicos asignados por la respectiva entidad territorial para la prestación de los servicios educativos a su cargo; propender por el mejoramiento cualitativo del servicio educativo en las escuelas y colegios de la entidad.

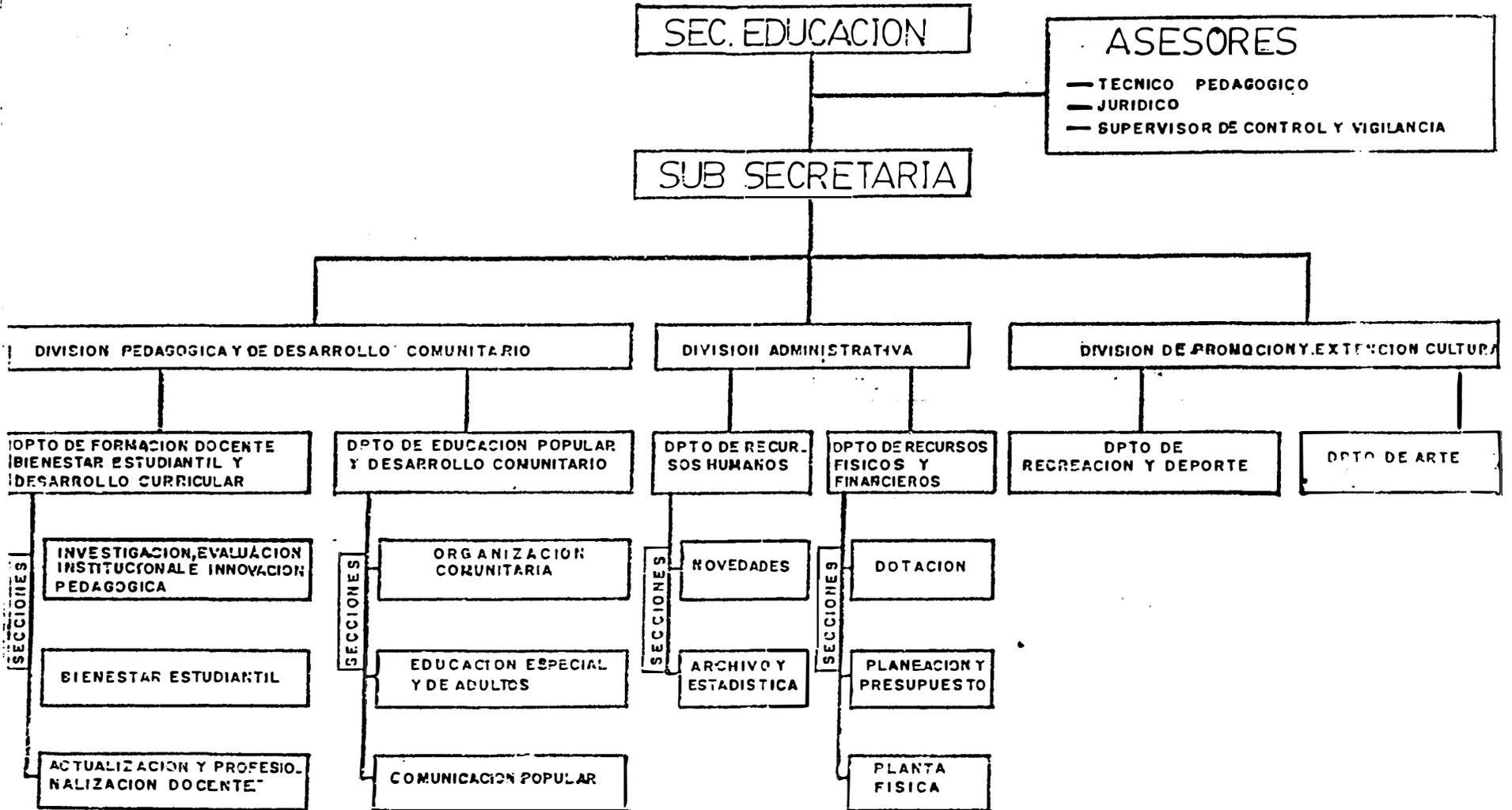
Atender las actividades de alfabetización de adultos educación especial y educación comunitaria; organizar bibliotecas y ejecutar programas de fomento de las expresiones culturales.

También debe atender todas aquellas funciones que recientemente le delegó el gobierno nacional a los gobernadores y alcaldes, ley 24 de 1.988 y ley 29 de 1.989 y decretos reglamentarios.

La estructura orgánica de la Secretaria de Educación varía según el tamaño y desarrollo educativo de cada entidad territorial. Aunque las funciones de la secretaria de educación son bastante amplias, su acción se limita a una labor puramente operativa; aquellas funciones que tienen que ver con la planeación y evaluación, la orientación técnicopedagógica del proceso educativo, la investigación, la capacitación del personal docente, la elaboración y suministro de material didáctico y el bienes

FIGURA No. 1

SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL



tar de estudiantes y docentes permanecen en un Plan muy secundario. Es de esperar que con la nueva distribución de responsabilidades, ésta situación cambie sustancialmente. A continuación presentamos el proyecto de acuerdo No. 0011 aprobado por el Consejo Municipal de Barranquilla, el día 3 de abril de 1.990, por el cual se autoriza al Alcalde crear la Secretaria de Educación Municipal; se incluye la exposición de motivos para la aprobación de dicho acuerdo.

3.1.2 Nuclearización Educativa. La estructura administrativa del sector educativo que ofrece mayores posibilidades de ser adecuada a las nuevas formas del poder local, son los núcleos de desarrollo educativo.

La Nuclearización es un sistema de administración participante que busca el servicio educativo a las necesidades de la comunidad, permitiendo avanzar en la planificación y administración a nivel local.

El Núcleo de Desarrollo Educativo es la Unidad Operativa, base del sistema educativo a nivel local; Geograficamente comprende un área territorial; Socioculturalmente lo integran comunidades con características homogéneas. Educativamente conformado por las Instituciones Docentes de Educación Formal, No Formal, Oficiales y demás Centros y Programas Culturales y REcreativos de su ámbito geográfico.

- Instalaciones Deportivas
- Instalaciones Recreativas

Decreto Reglamentario 1706 de 1.989

El Director de Núcleo de Desarrollo Educativo y la Descen-
tralización como responsable de la dirección y orientación
del Núcleo de Desarrollo Educativo debe asesorar al Alcal-
de en el ejercicio de las funciones asignadas por los Ar-
tículos 9 y 10 de la Ley 29 de 1.989.

El Director del Núcleo presentará al señor Alcalde, con
copia al delegado ante el FER., el informe anual sobre la
situación docente; éste debe contener un listado de los
educadores al servicio del núcleo señalando sus títulos,
último grado en el escalafón y carga académica.

El director del núcleo coordinará las acciones tendientes
a la elaboración del Plan sectorial, que hará parte del
Plan de Desarrollo Municipal.

El eje fundamental del Programa Mapa Educativo es la Dis-
tritalización y la Nuclearización Administrativa de la
Educación, reglamentando por el decreto 1246 de 1.990

El Mapa Educativo, es el programa de microplanificación

que con el propósito de alcanzar el desarrollo armónico de la educación, busca conseguir soluciones a los problemas educativos, estableciendo un sistema de planificación y administración que se fundamenta en la organización y funcionamiento de los núcleos de desarrollo educativo y los distritos educativos.

Sus objetivos son:

- Organizar los servicios educativos en el nivel local, zonal, seccional y nacional de acuerdo con sistemas técnicos pre-establecidos.
- Planificar y administrar los recursos educativos en forma racionalizada.
- Promover la integración y coordinación intersectorial de servicios.
- Mejorar la calidad de la enseñanza y entregar iguales oportunidades a toda la población.
- Adecuar la educación a las necesidades de la comunidad, e integrar dicha comunidad al proceso educativo (Art. 2 del decreto 181 de 1.981).

El núcleo de desarrollo educativo, es un grupo de estable

cimientos localizados en un área determinada que constituye la base del sistema educativo a nivel local. Comprende además las comunidades ubicadas dentro de dicho contexto geográfico que mantengan las características sociales, económicas y culturales que le sean similares.

Es la unidad institucional por medio de la cual se administra la educación a nivel local (Art.4o. decreto 1246 de 1.990). Incorpora y administra técnica y pedagógicamente a todos los planteles oficiales de la enseñanza Pre escolar, Básica y Media Vocacional, de Educación no Formal Especial y de Adultos que funcionan dentro de su perímetro geográfico.

Los planteles privados así como los programas culturales, deportivos y recreativos; públicos y privados, coordinan con el núcleo la prestación de los servicios y reciben orientación, asesoría y control del mismo, para el cumplimiento de las disposiciones en materia educativa (Artículo 5o. Decreto 1246 de 1.990).

La forma para determinar los núcleos educativos por municipio se da por su extensión territorial, densidad de población, complejidad del servicio educativo, desarrollo de los medios de comunicación y con base en la metodología de la nuclearización educativa (Art. 8o. decreto 1246 de 1990).

Cada núcleo de desarrollo educativo es dirigido por un director elegido mediante concurso entre docentes y directivos docentes en servicio. El director del núcleo depende nominalmente y administrativamente del Alcalde Municipal, técnica y pedagógicamente de la secretaría de Educación Regional (Art. 10 Decreto 1246 de 1.990).

Las funciones principales se encuentran contenidas en documento anexo:

Cada núcleo de desarrollo educativo debe contar con un gobierno educativo" formado por el director de núcleo, quién lo organizará y presidirá y por un Consejo Directivo, constituido por un representante de las asociaciones juveniles e infantiles, de los docentes y directivos docentes, de las asociaciones y grupos organizados, de las autoridades de núcleo y otras organizaciones que estime conveniente.

El núcleo educativo se concibe como un proyecto de desarrollo educativo- cultural, que integra cinco componentes:

El Administrativo, que tiene como columna vertebral el gobierno educativo y la representación democrática de la comunidad en el mismo.

- El Investigativo, le da significado y orientación al trabajo del núcleo;

- El Comunitario, es el campo de acción para el desarrollo integral básico del núcleo;

- El Cultural, tiene por objetivo el rescate, la promoción y el desarrollo de todas las expresiones culturales de la nacionalidad y del núcleo;

- El Pedagógico, incorporará al desarrollo del currículo, los procesos de desarrollo del educando, necesidades de la comunidad y todos los valores de la cultura nacional y local (Ministerio de Educación Nacional, Sistema de Nuclearización Educativa).

Al cabo de diez años de iniciado el Programa, las realizaciones y logros de la nuclearización y distritalización administrativa de la educación, no son nada satisfactorias, varias entidades territoriales como el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, se han negado a acogerlo, alegando poca efectividad como alternativa de solución a los problemas administrativos y financieros de la educación; lo mismo acontece con el programa de Mapa Educativo que fue concebido para generar un proceso integrado de soluciones a la problemática

educativa, estableciendo un sistema de planificación y administración; sin embargo estos no han llegado a los núcleos y distritos educativos. Tanto es así que en declaraciones de los Ministros de Educación y de hacienda, el gobierno no conoce cuales son las necesidades educativas de las regiones y localidades. " Ni siquiera sabemos cuántos maestros existen en el país, mucho menos cuantos se requieren más" ¹⁵, suelen repetir dichos funcionarios.

Los viejos y crónicos problemas de la educación se han agudizado en el período de implementación del Mapa Educativo. El déficit de maestros ha crecido, entre otras cosas porque se extrajo un buen número de éstos para ocupar cargos que demanda la puesta en marcha del programa; el deterioro de la infraestructura física del sistema; el retraso en el pago de las obligaciones económicas del Estado con los educadores es cada vez más desesperante; la descoordinación entre los diferentes niveles administrativos no cede terreno.

Siendo justos éstos sólo ha servido para coordinar a nivel zonal y local los programas especiales del Ministerio

(15) Sistema de Nuclearización: Programa MAPA EDUCATIVO, Bogotá
M.E.N, 1988.p.p. 118

Republica de Colombia



Ministerio de Educación Nacional

Bogotá, D. E., 30 de abril de 1990

PAPEL DEL DIRECTOR DE NUCLEO FRENTE A
LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

El Programa de Nuclearización, interpretando las políticas nacionales sobre administración de la educación ha venido desde 1977 descentralizando la gestión administrativa de la educación de tal manera que:

1. Responda a las necesidades educativas de las comunidades locales.
2. Integre mediante, una participación efectiva, la comunidad local al proceso educativo y éste a su vez interprete las necesidades comunitarias y trabaje en bien del desarrollo de su población.
3. Desarrolle todas las acciones necesarias para el mejoramiento cualitativo, cuantitativo y permanente de la educación en su municipio.
4. Fortalezca la administración municipal en todo lo relacionado con los procesos, recursos y resultados de la educación formal, no formal, especial y de adultos, de la cultura en todas sus manifestaciones, y del desarrollo socio-económico de la comunidad municipal en coordinación con todas las autoridades del municipio.

Los anteriores propósitos los alcanzará el Director de Núcleo:

Mediante la organización de los Institutos Docentes que administra en su Núcleo como Institución Integrada, que trabaje como Proyecto de Desarrollo Educativo-Cultural, con base en un gobierno educativo formado por el Director de Núcleo que lo organiza y preside y por un Consejo Directivo constituido por los representantes de todas las fuerzas vivas, autoridades, educadores y alumnos de las comunidades que componen el Núcleo.

La estrategia anterior se organiza con el propósito de dar participación efectiva y democrática a las comunidades locales en la gestión educativa.

- Mediante el cumplimiento, entre otras, de las siguientes funciones:

1. Con el Señor Alcalde Municipal

- 1.1. Presentarle anualmente el diagnóstico integral del Núcleo y el Plan de Desarrollo Educativo-Cultural que requiere el Municipio.
- 1.2. Mantenerlo permanentemente informado sobre necesidades de nombramiento de tiempo completo, por horas cátedra, horas extras, traslados, remociones, concesión de licencias y permutas del personal nacional, nacionalizado y municipal (Art. 9o. Ley 29/90).
- 1.3. Informar al Alcalde lo concerniente a novedades de personal docente de carácter departamental, cuya administración se gestiona a través de los jefes de Distrito respectivos.
- 1.4. Asesorar al Alcalde Municipal en todo lo concerniente a la administración del personal en general de los Institutos Docentes Nacionales, Nacionalizados y Municipales.
- 1.5. Mantener informado al Alcalde sobre las normas legales y demás políticas educativas que expide el Ministerio de Educación Nacional y la respectiva Secretaría de Educación Regional.
- 1.6. Participar con la administración municipal en la asignación, distribución y utilización de los recursos educativos de acuerdo con las necesidades de los institutos docentes del Núcleo.
- 1.7. Emitir concepto ante las autoridades competentes para el trámite de las novedades de personal y sobre el cumplimiento de las funciones de personal docente y administrativo del Núcleo.

2. Con el Señor Personero Municipal

- 2.1. Asesorar al Personero y mantenerlo informado sobre las normas legales referentes al Régimen Disciplinario del personal docente y administrativo.
- 2.2. Rendir información al Personero Municipal sobre la conducta

oficial del personal docente del Núcleo, cuando dicho funcionario lo requiera.

3. Frente a las Juntas Administradoras Locales
 - 3.1. Participar en las Juntas Municipales de Educación u otras a las cuales sea convocado o delegado.
 - 3.2. Asesorar a las Juntas Administradoras Locales de comunas y corregimientos, (donde los hubiere) para solicitar, en forma motivada, la inclusión en el Presupuesto Municipal de partidas para ejecutar planes, programas y proyectos de Desarrollo Educativo, Cultural y Comunitario.

4. Con el Señor Tesorero Municipal
 - 4.1. Velar porque los ingresos adicionales provenientes del incremento de la cesión del impuesto a las ventas -IVA- sean invertidos en la proporción que les corresponde a:
 - 4.1.1. "Construcción, mantenimiento de planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria".
 - 4.1.2. Casas de la Cultura.
 - 4.1.3. "Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques" (Art. 7o. Ley 12/86).

5. Con el Honorable Concejo Municipal
 - 5.1. Elaborar y presentar para el Concejo, proyectos de Desarrollo Educativo, Cultural y Comunitario, en favor del Municipio, que sean susceptibles de convertirse en acuerdos.
 - 5.2. Llevar el seguimiento de los proyectos educativos, culturales y comunitarios que estén tramitándose en el Concejo Municipal.

Carlos Enrique Cajamarca
 CARLOS ENRIQUE CAJAMARCA
 Coord. Nal. Programa Melenar
 Ejecutiva
 MUCUNA

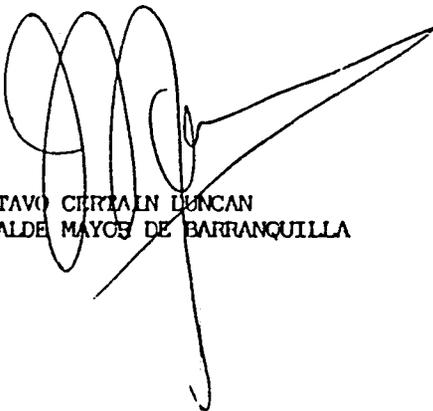


ARTICULO SEGUNDO.- Créanse los siguientes cargos :

	ASIGNACION	GTOS. REPRES:
Un Secretario de Despacho	325.000.00	325.000.00
Un Jefe de Planeación y Estadística	162.750.00	37.250.00.
Una Secretaria	126.500.00	_____

ARTICULO TERCERO.-El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción.

EJECUTOSE Y PUBLIQUESE,
Dado en Barranquilla, a los



GUSTAVO CIRIALN DUNCAN
ALCALDE MAYOR DE BARRANQUILLA

de Educación Nacional (Escuela Nueva, Universalización de la Primaria y Otros).

No puede pasarse por alto el esfuerzo y dedicación de muchos jefes de distrito y directores de núcleo, que desprovistos de recursos de todo tipo, han logrado poner en marcha una serie de acciones de carácter pedagógico y comunitario, que bien justifican su presencia en el programa.

A continuación presentamos un documento del Ministerio de Educación Nacional, fechado en Bogotá D.E. el día 30 de abril de 1.990, sobre el papel de los directores de núcleo, frente a las autoridades municipales y sus funciones.

3.1.3 Fondo Educativo Regional. Los fondos Educativos Regionales (FER), son entes de administración financiera y mecanismos de pago del sistema educativo a nivel regional.

Al expedirse en el país la reforma administrativa de 1.968 a fin de evitar el cambio de destinación que se venía dando de los dineros girados para el pago del Magisterio, se crearon, los Fondos Educativos regionales (FER), con la expedición del decreto 3157 de 1.968; principalmente los FER, fueron creados como una caja encargada de manejar

en forma separada los fondos comunes de los departamentos, estos FER creados legalmente como mecanismos regionales de administración de los recursos financieros de la Nación y las diferentes secciones para el sostenimiento de la Educación Oficial, terminaron por convertirse en supervisados, o mejor controlados por el Ministerio de Educación Nacional, quién llegó a asumir la posibilidad de aprobar o no sus respectivos presupuestos anuales.

Los objetivos tácitos o expresos de la reforma no llegaron a plasmarse. Se pretendía impedir la desviación de los recursos docentes, controlar el crecimiento de la planta de personal y aliviar las obligaciones financieras de las regiones; sin embargo para 1.975 éstos mismos objetivos, hacen parte de la exposición de motivos y sustentación oficial de la ley 43, llamada también "De Nacionalización".

Así se expresaba el gobierno con respecto a la mencionada ley " Se trata en consecuencia de robustecer los fiscos seccionales, asumiendo gradualmente por cuenta de la Nación. el costo de la enseñanza primaria, así como asumió el costo de la enseñanza primaria a partir de la ley 111 de 1.960" ¹⁶

/16) Exposición de Motivos. Proyecto de la ley sobre nacionalización de la Educación (Ley 43 de 1.975)

A través de ésta ley el gobierno nacional asume la totalidad de los costos que demandaba el servicio educativo primario y secundario que al decir de sus inspiradores garantizaría el financiamiento del sector educativo, pondría freno al incontrolado poder regional de nombrar educadores sin presupuesto y auxiliaría de manera sustancial los fiscos municipales y departamentales.

En desarrollo de la nacionalización se expedieron los decretos 223 y 102 que terminaron por transformar a las Secretarías de Educación, de administradores de los FER en coadministradores, con ésto del sistema Educativo Regional.

El retraso en el pago de las obligaciones económicas del Estado con los educadores es cada vez más desesperante; la descoordinación entre los diferentes niveles administrativos no cede terreno.

Siendo justos ésto sólo ha servido para coordinar a nivel zonal y local los programas especiales del Ministerio de Educación Nacional (Escuela Nueva, Universalización de la Primaria y Otros).

No puede pasarse por alto el esfuerzo y dedicación de muchos jefes de Distrito y directores de Núcleo, que desprovistos de recursos de todo tipo han logrado poner en

marcha una serie de acciones de carácter pedagógico y comunitario, que bien justifican su presencia en el Programa.

A continuación presentamos un documento del Ministerio de Educación Nacional, fechado en Bogotá, D.E. el día 30 de abril de 1.990, sobre el papel de los directores de Núcleo, frente a las autoridades municipales y sus funciones.

3.2 LA CRISIS ADMINISTRATIVA

El desorden administrativo tiene su comienzo en el hecho de que no se sabe a ciencia cierta, a que ente o entidad gubernamental, le corresponde la responsabilidad del servicio educativo público o que responsabilidad tiene cada uno.

Expresión de esta caótica situación, es la existencia en el país y particularmente en la ciudad de Barranquilla de planteles públicos administrados por la Nación. Ejemplo: INEM, Instituto Técnico Industrial, Colegio Nacional de Comercio, etc.; los departamentos, los municipios y hasta por los particulares, como acontece con la Educación de los territorios llamados de misiones (Educación Contratada).

En fin el manejo de la educación pública intervienen sin ningún orden ni sentido todos los niveles de la administración pública. Todo esto determina que no exista ningun

na unidad ni de dirección, ni de mando, ni de planificación en la financiación y administración de la educación pública

" La crisis administrativa de la educación no es un secreto para nadie, los mismos organismos encargados de la administración lo afirman, a modo de ejemplo citamos una nota de los encargados del Mapa Educativo

" Entre las necesidades de más urgente solución al diagnóstico realizado por el Programa Mapa Educativo encontró como variable de solución prioritaria la desorganización administrativa de la Educación, como causa determinante de la baja cobertura del sistema y la deficiente calidad de los resultados del proceso educativo"¹⁷

La educación colombiana atraviesa una crisis administrativa, financiera de contenido y métodos de fines y propósitos que han provocado la reacción y preocupación del Magisterio y de los sectores democráticos de la Sociedad, alrededor de la bandera de la Defensa de la Educación Pública y el impulso al Movimiento Pedagógico.

(17) COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. Sistema de Nuclearización. Programa Mapa Educativo. Bogotá, Centro Don Bosco, 1987. p.9

La crisis del Sistema Educativo Colombiano, se revela en la inexistencia de políticas que asumen e impulsan el sistema escolar como motor del desarrollo económico y social, de acuerdo con nuestras particularidades históricas, recursos y valores culturales. Ello hace que la educación esté divorciada de las reales necesidades del conjunto de la sociedad y búsqueda de un destino autónomo.

3.3 GASTOS GENERALES E INVERSIONES PRESUPUESTALES PARA EL SECTOR EDUCATIVO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA EN EL AÑO 1.992

Se debe entender por gastos del sector, los gastos causados por el normal funcionamiento de los servicios educativos, tales como las adquisiciones, el Plan de Suministros, Programas de Compra y Adecuación, etc.

En el cuadro No.1 se detallan los conceptos sobre gastos generales como sigue: (Ver cuadro No.1)

- En el rubro de alfabetización y capacitación adultos, se asigna para el año 1.992, la suma de \$5,000.000; para la implantación del grado cero, se destina partida en el orden de \$10.000.000, más adelante aparece capacitación docentes con una asignación de \$3.000.000; para efectos de eventos culturales y deportivos, se asigna partida de \$7.500.000 y para el Plan de Desarrollo Educacional Nal.

de Escuelas, una partida de \$5.000.000, para un gran total de \$30.500.000 para este periodo cabe anotar que estos presupuestos se encuentran condicionados a los vaivenes de la política que quiera implementar en Consejo Municipal, ya que en esa corporación es donde se aprueba este presupuesto y por consiguiente supeditado a los recortes respectivos como casi siempre sucede, y no se tiene en cuenta las necesidades reales del sector educativo, es así como en el cuadro #2, sobre inversiones, notamos como en adecuación de escuelas y mantenimiento, asignan una partida de \$224:000.000, suma reducida con relación al número de escuelas existentes; para el gasto de funcionamiento de escuelas y compra de implementos se asigna una partida de \$50.000.000, cantidad muy baja al consultar los valores de implementos en el mercado. Más adelante aparece adecuación y mantenimiento de escuelas (Juan Mina) por valor de \$2.000.000; para adecuación, dotación y mantenimiento de colegios nacionales y nacionalizados se asigna una partida por \$75.000.000; para compra y construcción de colegio se asigna una partida de \$60.000.000 más adelante para construcción y dotación de bibliotecas públicas la cantidad de \$30.000.000; para un gran total de la inversión de \$441.000.000.

PRESUPUESTO 1.992

SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

GASTOS GENERALES	
DESCRIPCION	VALOR
ALFABETIZACION Y CAPACITACION ADULTOS	\$ 5'000.000.00
APOYO IMPLANTACION GRADO 0	\$ 10'000.000.00
CAPACITACION DOCENTES	\$ 3'000.000.00
EVENTOS CULTURALES Y DEPORTIVOS	\$ 7'500.000.00
PLAN DESARROLLO EDUCACIONAL DE ESCUELAS	\$ 5'000.000.00
TOTAL	\$ 30'000.000.00

PRESUPUESTO 1.992

SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL .

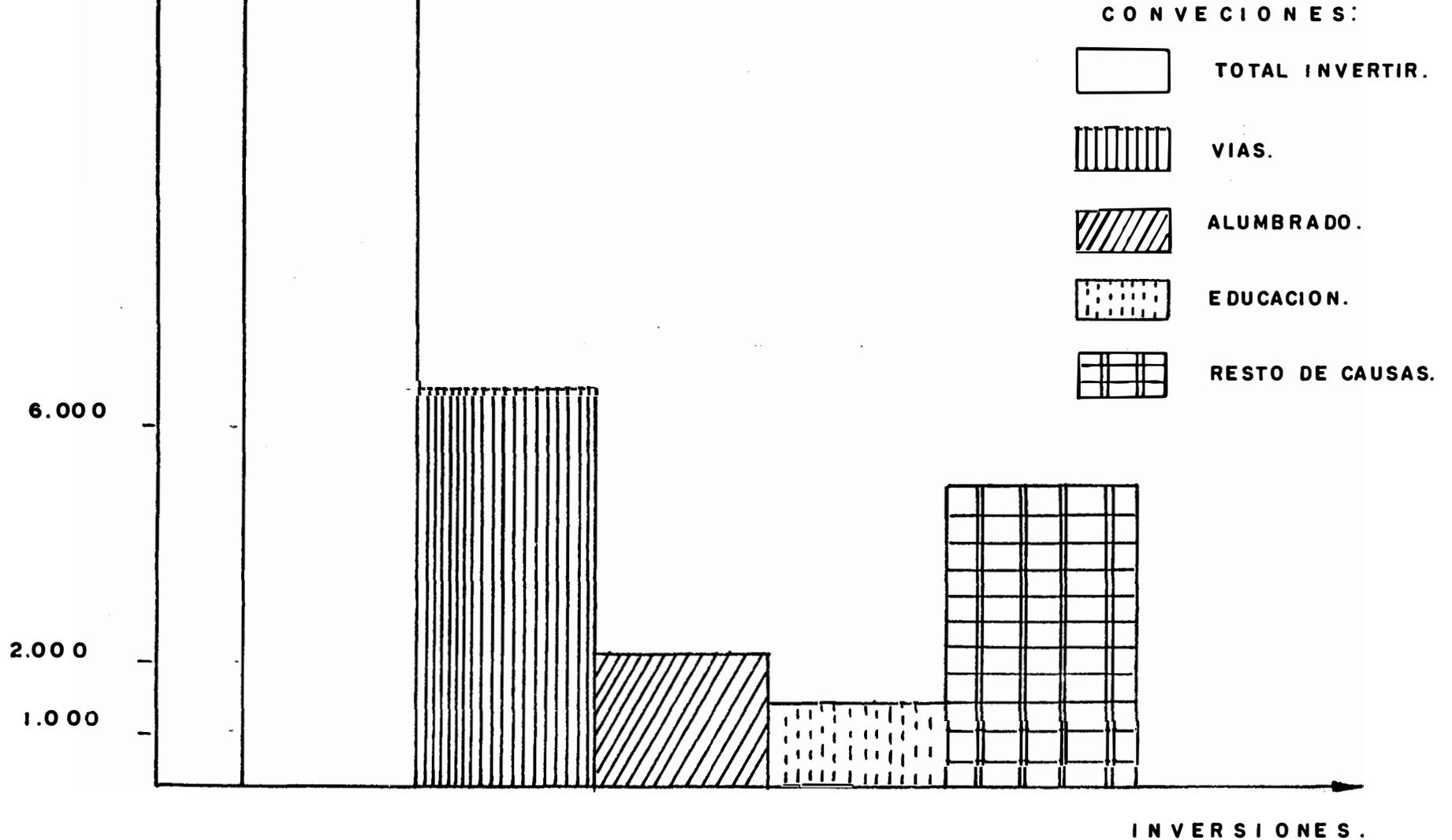
GASTOS DE INVERSION	
ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE ESCUELAS (Convenio Min-Educación- Municipio de Barranquilla).	\$224.000.000.00
GASTO FUNCIONAMIENTO DE ESCUELAS (Compra de Implementos Varios	\$ 50.000.000.00
ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE ESCUELA (JUAN MINA) (Esta dentro de la jurisdicción de B/quilla y lejos de los núcleos de B/quilla) Tratamiento Especial.	\$ 2.000.000.00
ADECUACION DOTACION Y MANTENIMIENTO DE COLEGIOS NACIONALES Y NACIONALIZADOS	\$ 75.000.000.00
COMPRA O CONSTRUCCION DE COLEGIOS	\$ 60.000.000.00
CONSTRUCCION Y DOTACION DE BIBLIOTECAS PUBLICAS	\$ 30.000.000.00
TOTAL INVERSION	\$441'000.000.00

MILES DE MILLONES.
15.000

GRAFICO No.1

123

INVERSIONES EN BARRANQUILLA PARA 1.993.



FUENTE EL HERALDO DE B/QUILLA 29
SEP/92.

3.4 GASTOS REALES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA.

De las cifras anteriores se establece que el presupuesto de la Educación Básica Primaria en la ciudad de Barranquilla para el período correspondiente al 1 de Enero, 31 de Diciembre de 1.992, asciende a la cantidad de cuatro mil noventa y cinco millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil ciento veintiocho pesos (4.095'484.128); descritos de la siguiente manera

Por sueldos, se tiene un valor mensual de \$318.483.267. lo que nos indica un valor anual de \$3,821.799'204; en sobresueldos se tiene una asignación de \$6.525.845. lo que anualmente nos muestra un valor de \$78,310.140; en alimentación nos representa un valor de \$11.548.837, lo que equivale a \$138.586.044 anual; en el rubro de transporte se asigna la cantidad de \$3,968.306. lo que equivale a \$47.619.672 anual.

Con relación a otras primas (conyugales, subsidio y vivienda) se turna una asignación de \$764.089 mensual, para un total en el año de \$9.169.068.

En la Educación Básica Primaria, nos están estimados gastos administrativos, pues en éste sector no existen.

CUADRO No. 3
 NOMINA DEL MES DE AGOSTO 1.992

125

FONDO EDUCATIVO REGIONAL
 (F.E.R.)

P R I M A R I A

C O N C E P T O	VALOR MENSUAL	VALOR ANUAL
SUELDOS	\$318.483.267.	\$3.821'799.204.00
SOBRE SUELDOS (JARDINES)	6.525.845.	78'310.140.00
ALIMENTACION	11'548.837.	138'586.044.00
TRANSPORTE	3'968.306.	47'619.672.00
PRIMA NAVIDAD		
OTRAS PRIMAS (CONYUGALES, SUBSIDIO Y VIVIENDA)	764.089.	9'169.068.00
T O T A L	\$341.290.344.	4'095.484.128.00

FUENTE: INVESTIGACION REALIZADA POR LOS AUTORES Y RECOPIACION

4. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DE LA EDUCACION PUBLICA

La Educación Pública presenta severas fallas en su funcionamiento. Ha sido víctima de agudos problemas financieros y administrativos que a pesar de las reformas que se han adoptado, no dan señas de resolverse. La insuficiencia de recursos y la falta de unidad o definición de los ámbitos de competencia entre la administración y el financiamiento parecen ser el origen de tales problemas en las últimas décadas.

Las rentas de destinación específica, asignadas por la ley para atender el funcionamiento de la enseñanza básica y media, son completamente insuficientes. De aquí el crónico déficit financiero que muestra el sector en estos niveles.

Las instituciones de educación superior por su parte, no cuentan con rentas de destinación específica y viven sujetas a los vaivenes de la política presupuestal del gobierno de turno.

La educación pre-escolar no tiene rubro asignado en el presupuesto nacional por lo que se sostiene con recursos pertenecientes al nivel de primaria.

Al déficit financiero se le suma un déficit presupuestal. El presupuesto que anualmente adopta el Congreso de la República, siempre está por debajo de las necesidades. Si bien los faltantes son cubiertos con adiciones, ello provoca tardanzas en la ejecución del gasto, lo cual a su vez origina conflictos recurrentes con los maestros, los estudiantes y la comunidad.

El desorden financiero y administrativo tiene su comienzo en el hecho de que no obstante los preceptos legales, ningún ente estatal se responsabiliza seriamente de sus obligaciones con la educación pública.

Situación concreta de esta caótica situación es la participación sin orden ni sentido de todos los niveles de la administración pública en el financiamiento y manejo de los planteles educativos estatales. Hasta los particulares intervienen en la administración de la educación pública, como por ejemplo, las jornadas adicionales que funcionan en los colegios privados y los maestros oficiales que trabajan en colegios cooperativos, que son administrados por los propietarios de éstos planteles. Lo señalado anteriormente determina que no exista ninguna unidad, ni

de dirección, ni de planificación, ni de financiamiento, 128
ni de administración, en la prestación del servicio educa-
tivo público.

Para terminar de complicar la situación, durante los últi-
mos años y como consecuencia de la política del gobierno
central de congelar la planta de maestros, ha venido creán-
dose una nueva planta paralela a la de la nación que sobre-
pasa los 20.000 docentes, que el Ministerio llama Depart-
mental o Municipal, porque ha sido creada sin autorización.
Así las cosas, tenemos educadores nacionales, nacionaliza-
dos, departamentales y municipales.

En esta exposición habría que agregar el absurdo y obsole-
to sistema de distribución de transferencias de la Nación
entre las entidades territoriales, el complejo como inofi-
cioso trámite de elaboración y ejecución de los presump-
tos de los FER. y el no menos enmarañado sistema de giros
y controles que rigen para las finanzas educativas.

Dos conclusiones saltan a la vista: La división de respon-
sabilidades (o de irresponsabilidades) ha incidido en
el tremendo déficit fiscal que acusa la educación pública,
especialmente en lo referente a salarios y prestaciones so-
ciales del Magisterio y Mantenimiento de la Infraestructu-
ra Física del Sistema. Sin desconocer la incidencia del
caos administrativo en el déficit financiero, el problema

de fondo radica en que la inversión pública en educación, continúa siendo muy baja y por consiguiente insuficiente para atender sus necesidades.

4.1 ANTECEDENTES DE LOS PROBLEMAS

Teniendo en cuenta que la educación es un servicio público de primer grado, en el estudio del sub-sistema financiero y administrativo se hace necesario realizar un análisis de la política educativa imperante en el país para que, de la generalidad llegar a particularidades; a partir de la época de los sesenta se empieza en América Latina un cambio en las tendencias educativas. En Colombia particularmente se da un aumento considerable en la inversión de la educación en todos los campos y por ende de la tasa de escolaridad, trayéndo como consecuencia una disminución en la tasa de analfabetismo, un cambio radical, en cuanto a la financiación se refiere, con la reforma administrativa de 1.968, por el cual se desarrolló parcialmente el artículo 182 de la Constitución y en cumplimiento de este mandato se establece la ley 46 de 1.971 conocida como Situado Fiscal con el cual el gobierno central cede recursos financieros a las entidades territoriales para el pago de la nómina de primaria y los servicios seccionales de salud.

Durante la época del 70 cuando se dan las medidas importantes para el sector de la educación, tal como la expedición

de la ley 43 de 1.975 por el cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria del país; se incrementan los recursos, se implementan medidas de emergencia económica, se aprovecha la capacidad instalada del sistema y se amplía la cobertura y recursos del sector de básica primaria.

Al iniciarse la década de los ochenta, se inician cambios en la política orientadora de la educación bajo la inspiración de las políticas Neo-liberales, se dan en las altas esferas gubernamentales, estrategias y medidas que buscan disminuir los recursos financieros para el sub-sector y por primera vez en muchos años se da una disminución de la inversión y en el número de alumnos matriculados.

En la década de los noventa la situación financiera de la educación en Colombia es tan aguda que no puede ser considerada como elemental reflejo del déficit general que sacude la Nación.

Un sistema escolar que atendiendo sólo el 51% de la población y tiene un déficit financiero del 75%, nos indica que por lo menos hipotéticamente se necesitaría doblar el presupuesto actual, más su déficit para atender los requerimientos educativos, con las mismas deficiencias que hoy se brinda el servicio. En cifras generales se requerirán más de 450.000.000.0000 de pesos para el sector educativo, cuando el presupuesto nacional total apenas supera\$

41.1 LOS RECURSOS FINANCIEROS EN LA EDUCACION BASICA PRIMARIA Y MEDIA VOCACIONAL EN LA CIUDAD DE B/QUILLA

Que la Educación Pública atraviesa por una crisis presupuestal que ya no es un secreto, como tampoco lo es el que tal crisis incide directamente en la calidad de la enseñanza. Pero al igual que otros campos de la vida nacional las discrepancias surgen en torno a la identificación de la causa del mal, y se torna francamente irreconciliables cuando de proponer solución se trata.

A pesar del consenso sobre la existencia de la crisis no esta por demás hacer incapie en una serie de cifras ejercicio que a la vez nos permitirá desmentir erróneas apreciaciones frecuentemente lanzadas a la opinión pública.

Es ampliamente conocido que el Estado adeuda al Magisterio de primaria y secundaria la cifra de mil millones - (\$1.000.000.000) según los cálculos más conservadores, monto que equivale a la emisión monetaria solicitada por el gobierno al Congreso de la República o al doble déficit fiscal de 1.988. A esta deuda debe agregarse a la que existia con anterioridad a 1.975 cuando se nacionalizó la Educación Pública; la cual como señaló el actual Ministro del ramo hasta el momento no ha sido calculada y ni siquiera existe claridad de como será cubierta, a pesar de ha

berse expedido la ley 91, de 1.991, sobre el Fondo Prestacional Nacional del Magisterio.

Para comprender la magnitud de la deuda bastanos con tener en cuenta que en 1.988 a la educación Pre-escolar y Primaria se le asignaron algo más de Ochenta mil millones, aproximadamente el 46% del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, con la cual la deuda en cuestión significa olgadamente 2 vigencias presupuestales del nivel Pre-escolar y Primaria, a todo el presupuesto del Ministerio para un año.

Ubicaremos el subsistema financiero como la base del sistema educativo, puesto que las partes financieras están determinadas por los recursos integrados en el presupuesto o especificación de los ingresos por diferentes conceptos y los costos de inversión y funcionamiento acorde con los programas y proyectos adaptados, ya que a su vez son derivados de las políticas y objetivos institucionales.

Para aprovechar al máximo los planes financieros dentro del sistema, el subsistema financiero debe guardar una estrecha relación con el subsistema administrativo, es decir como a nivel departamental y municipal el manejo administrativo de la política nacional de educación requiere el mejoramiento de servicios prestados por la Secretaria de Educación, el Fondo Educativo Regional (FER) y otras depen-

CUADRO No. 4

NOMINA MENSUAL PARA PRIMARIA EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA (SECTOR OFICIAL) 1.992

C O N C E P T O	V A L O R
SUELDOS	318.483.267
SOBRE SUELDOS (Jardines)	6,525.845
ALIMENTACION	11,548.837
TRANSPORTE	3,968.306
OTRAS PRIMAS (Conyugales - sub sidio -Vivienda)	764.089
T O T A L	341.290.344

FUENTE: Investigación y Recopilación realizada por los Autores.

dencias descentralizadas del sector.

A continuación presentamos la ejecución del presupuesto del FER. Atlántico de Enero a Diciembre de 1.991.

DESCRIPCION DE CUADROS

En el cuadro No.5 podemos observar el comportamiento del presupuesto y sin ejecución, asignado a la unidad de Educación Básica Primaria, la cual tuvo una apropiación para sus servicios (personales, gastos generales, transferencias) por parte del nivel nacional de \$6.348,941.000; de los cuales a servicios personales le correspondió la suma de \$6.078.199.000, que corresponde al 95.74% del total de lo apropiado. Los servicios personales comprenden los siguientes conceptos; sueldo de personal de nómina, sobresueldos, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación por servicios prestados, primas de servicio, primas de vacaciones, primas de navidad, horas extras y festivos, otras primas, bonificaciones especiales.

Indemnización vacaciones, soluciones educativas, otros servicios personales y ascenso escalafón. De la cantidad asignada a este rubro se ejecutaron \$5'985.503.011, se obtuvo a un saldo a favor de \$92'695.989, se realizó una reserva de \$69'904.787, y un reintegro de \$22.791.202.

En el rubro de gastos generales, existen una apropiación de \$28,904.000, que corresponde al 0.45% del total asignado para esta unidad básica primaria, de los cuales se ejecutaron \$28.604.000, quedando un saldo a favor de \$300.000 realzándose una reserva por el mismo valor.

Con relación a las transferencias, tuvo una apropiación de \$241.838.000 que corresponde a un 3.81% del total de lo apropiado para esta unidad; comprende los siguientes conceptos: Previsión Social, caja de compensación, alfabetización y capacitación, de los cuales se ejecutaron \$229.700.567, quedando un saldo a favor de \$12,137.432, una reserva de \$5.494.640 y un reintegro de \$6.642.792.

En la unidad Básica Primaria no se presentaron rubros para el concepto de horas catedras.

En el cuadro No.6 aparece la ejecución del presupuesto para Educación Básica Secundaria; el cual tuvo una apropiación en dinero para todos los servicios (personales, gastos generales y de transferencia) por la cantidad de \$3.880.088.000, de los cuales a servicios personales le correspondió la cantidad de \$3,727.283.000 que corresponde a un 36.06% del total de lo apropiado, como se anotó anteriormente, estos servicios personales comprenden : sueldo personal, de nómina, sobresueldos, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación de servi-

cios prestados etc...de la cantidad asignada, se ejecutaron \$3,667,695.354. Se obtuvo un saldo a favor de \$59.587.645; se realizó una reserva de \$55.475.330 y un reintegro por valor de \$4.112.315.

En el rubro de gastos generales, se presenta un apropiación en dinero de \$4,983.000, que corresponde a 0.13% del total del presupuesto asignado para esta unidad; de los cuales se ejecutaron \$4,983.000 o sea el total de lo apropiado; quedando sin saldo.

Observando las transferencias, notamos que tuvo una apropiación de \$147.822, que corresponde a un 3,81% del total de la apropiación de esta unidad, comprende los siguientes conceptos: Previsión Social, Caja de Compensación que son los rubros que se manejan en la unidad Básica Secundaria.

En el cuadro No.7 se observa el comportamiento del presupuesto y su ejecución, asignado a los colegios cooperativas y jornadas adicionales, las cuales tuvieron una apropiación para sus servicios (personales, gastos generales y transferencias) por parte del nivel nacional de \$142,776.000 de los cuales a servicios personales les corresponde la suma de \$137.147.000 que corresponde al 36.06% del total apropiado. De la totalidad de este rubro se ejecutaron \$135.069.189, se obtiene un saldo a favor de

\$2.077.811 y un reintegro de \$511.396. Los gastos generales no tuvieron asignación

En el servicio de transferencia se asignó una cantidad de \$5,619.000 que corresponde a un 3.94% del total de los apropiado. De estos dineros se ejecutaron \$4,852.188 obteniendo un saldo a favor de \$776.812 y un reintegro por la misma cantidad.

En el cuadro No.8 se observa el comportamiento del presupuesto y su ejecución, asignado a la unidad planteles Nacionales, la cual tiene una apropiación por parte del nivel nacional de \$2.403.470.000 para todos sus servicios, representados en servicios personales, gastos generales y transferencias.

Para los servicios personales, le corresponde la cantidad de \$2,293.125.000, que equivale a un 95.41% del total de lo apropiado para la unidad. Los servicios personales comprenden los siguientes conceptos: sueldo personal de nómina, sobresueldos, subsidio de alimentación, auxilios de transporte, bonificación por servicios prestados, primas de servicios, primas de vacaciones, primas de navidad, horas extras y festivos, otras primas, bonificaciones especiales, indemnizaciones vacaciones, horas cátedra, soluciones educativas, otros servicios personales, ascensos escalafón, auxilio de alfabetización, De la cantidad asig

CUADRO No. 5

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL FONDO EDUCATIVO REGIONAL
ENERO - DICIEMBRE 1.991

138

EDUCACION BASICA PRIMARIA

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO	RESERVA	REINTEGRO	SALDO
SERVICIOS PERSONALES:	6,078'199.000	5.985'503.011	92'695.989.	69'904.787.	22'791.202	0
1. Sueldo personal nómina	5.093'502.000	5.083'184.828	10'317.172	8.000.000	1,413.314	0
2 Sobresueldos	155.832.000	156.735.858	(903.858)	0	0	0
3 Subsidio Alimentación	115.942.000	115,934.587	7.413.	7.413.	0	0
4 Auxilio Transporte	95.408.000	86.817.675	8,590.325	5,590.325	3.000.000	0
5 Bonificación Serv. Prestados	2,475.000	2.450.044	24.956	0	24.956	0
6 Primas de Servicio	3.044.000	2,979.055	64.945	0	64.945	0
7 Primas de Vacaciones	4,116.000	3,098.764	1,017.236	372.906	644.330	0
8 Primas de Navidad	447,971.000	432.708.370	15.262.630	6.653.397	8,609.233	0
9 Horas Extras y Festivos	1,980.000	1,487.232	492.768	492.768	0	0
10 Otras primas	18,608.000	17,975.113	632.887	232.987	400.000	0
12 Bonificación Esp. Rec.	349.000	326.384	22.616	22.616	0	0
13 Indemnización Vacaciones	1,344.000	1,167.766	176.234	0	176.234	0
14 Horas Cátedra	0	0	0	0	0	0
15 Soluciones Educativas	9,521.000	8,890.000	631.000	631.000	0	0
16 Otros Serv. Permanentes	37,844.000	28,994.882	8,849.118	8.390.928	458.190	0
17 Ascensos Escalafón	90,263.000	42.752.453	47,510.547	39.510.547	8,000.000	0
18 Auxilio Alfabetizado	0	0	0	0	0	0
GASTOS GENERALES	28,904.000	28,604.000	300.000	300.000	0	0
TRANSFERENCIAS	241.838.000	229.700.567	12,137.432	5,494.640	6.642.792	
1- Previsión Social	8.521.000	5,490.688	3.022.312	0	3.022.312	0
2- Caja Compensación	219,757.000	212.136.519	7.620.480	4.000.000	3.620.480	0
3 Alfabetización	6,960.000	5,990.360	969.640	969.640	0	0
4- Capacitación	6.600.000	6.075.000	525.000	525.000	0	0
T O T A L	6.348'941.000	6,243.807.578	105.133.421	75.699.427	29.433.994	- 0 -

CUADRO No.6
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL FONDO EDUCATIVO REGIONAL ATLANTICO
ENERO - DICIEMBRE 1.992

139

EDUCACION BASICA SECUNDARIA

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO	RESERVA	REINTEGRO	SALDO
SERVICIOS PERSONALES	3.727.283.000	3.667.695.354	59.587.645	55.475.330	4.112.315	0
1 Sueldo personal nómina	2.818.000.000	2.811.364.879	6.635.121	6.635.121	0	0
2 Sobresueldos	74.500.000	72.314.589	2.185.411	2.185.411	0	0
3 Subsidio Alimentación	38.000.000	33.565.868	4.434.132	4.434.132	0	0
4 Auxilio Transporte	19.100.000	16.969.978	2.130.978	2.130.978	0	0
5 Bonificación Serv. Prestados	6.711.000	6.699.650	11.350	0	11.350	0
6 Primas Servicio	8.986.000	8.985.035	965	0	965	0
7 Primas de Vacaciones	8.400.000	8.298.429	101.571	101.571	0	0
8 Primas de Navidad	273.049.000	270.558.008	2.480.992	2.480.992	0	0
9 Horas extras y festivos	34.765.000	17.517.803	17.247.197	17.247.197	0	0
10 Otras Primas	0	0	0	0	0	0
12 Bonificación Esp. Rec.	846.000	4.930	841.070	841.070	0	0
13 Indemnización Vacaciones	1.785.000	0	1.785.000	1.785.000	0	0
14 Horas Catedra	388.641.000	386.262.547	2.378.452	2.378.452	0	0
15 Soluciones Educativas	0	0	0	0	0	0
16 Otros Serv. Personales	500.000	0	500.000	400.000	100.000	0
17 Ascensos Escalafón	54.000.000	35.144.593	18.855.406	14.855.406	4.000.000	0
18 Auxilio Alfabetizado	0	0	0	0	0	0
GASTOS GENERALES	4.983.000	4.983.000	0	0	0	0
TRANSFERENCIAS	147.822.000	132.320.343	15.501.657.	5,076.302	10.425.355	0
1. Previsión Social	21.250.000	16.173.698	5.076.302	1,076.302	4.000.000	0
2. Caja Compensación	126.572.000	116.146.645	10.425.355	4.000.000	6.425.355	0
3. Alfabetización	0	0	0	0	0	0
4. Capacitación	0	0	0	0	0	0
TOTAL	3.880.088.000	3.804.998.697	75.089.302	60.551.632	14.537.670	0

FUENTE: RECOPIACION E INVESTIGACION DE LOS AUTORES

CUADRO No.7
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL FONDO EDUCATIVO REGIONAL ATLANTICO

ENERO - DICIEMBRE 1.991

140

COLEGIOS COOPERATIVOS Y JORNADAS ADICIONALES

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO	RESERVA	REINTEGRO	SALDO
SERVICIOS PERSONALES:	137.147.000	135.069.189	2,077.811	1,566.415	511.396	0
1- Sueldo personal nómina	122.447.000	122,195.739	251.261	248.840	0	0
2 Sobresueldos	0	0	0	0	0	0
3 Subsidio Alimentación	1,163.000	1,165.421	(2.421)	0	0	0
4 Auxilio Transporte	388.000	349.325	38.675	38.675	0	0
5 Bonificación Serv. Prest.	0	0	0	0	0	0
6 Primas Servicio	0	0	0	0	0	0
7 Primas de Vacaciones	0	0	0	0	0	0
8 Primas de Navidad	10,500.000	9,928.404	571.596	200.000	371.596	0
9 Horas extras y fest.	0	0	0	0	0	0
10- Otras Primas	149.000	9,200	139.800	0	139.800	0
12 Bonificación Esp. Rec.	0	0	0	0	0	0
13 Indemnizacion	0	0	0	0	0	0
14 Horas Catedra	0	0	0	0	0	0
15 Soluciones Educativas	0	0	0	0	0	0
16 Otros Serv. Personales	0	0	0	0	0	0
17 Ascensos Escalafón	2,500.000	1,421.000	1,078.900	0	0	0
18 Auxilio Alfabetizad.	0	0	0	0	0	0
GASTOS GENERALES	0	0	0	0	0	0
TRANSFERENCIAS	5.619.000	4,852.188	766.812	0	766.812	0
1. Previsión Social	0	0	0	0	0	0
2. Caja compensación	5.619.000	4,852.188	766.812	0	766.812	0
3 Alfabetización	0	0	0	0	0	0
4 Capacitación	0	0	0	0	0	0
T O T A L	142,766.000	139,921.377	2.844.623	1,566.415	1.278.208	0

CUADRO No.8
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL FONDO EDUCATIVO REGIONAL ATLANTICO
ENERO - DICIEMBRE 1.991

141

PLANTELES NACIONALES

CONCEPTO	APROPACION	EJECUCION	SALDO	RESERVA	REINTEGRO	SALDO
SERVICIOS PERSONALES	2,293.125.000	2,276.649.769	16.475.220	9.258.588	7.216.672	0
1- Sueldo personal nómina	1,804.200.000	1,800.829.040	3.370.960	900.000	2,470.960	0
2- Sobresueldos	42.500.000	41.500.233	999.767	243.662	756.105	0
3- Subsidio Alimentación	26.900.000	26.391.867	508.133	150.133	358.000	0
4- Auxilio Transporte	17.900.000	17.173.540	726.460	200.000	526.460	0
5- Bonificación Serv. Prest.	11.468.000	11.468.000	0	0	0	0
6- Primas Servicio	13.842.000	13.341.444	500.555	0	555	0
7- Primas de Vacaciones	16.906.000	15.957.440	948.560	200.000	748.560	0
8- Primas de Navidad	164.015.000	161.014.723	3.000.277	900.000	2,100.277	0
10- Otras Primas	8.650.000	8.650.000	0	0	0	0
12- Bonificación Esp. Rec.	1,574.000	1,398.437	175.563	0	175.563	0
13- Indemnización Vacaciones	0	0	0	0	0	0
14- Horas Cátedra	90.950.000	90.950.000	0	0	0	0
15- Soluciones Educativas	0	0	0	0	0	0
16- Otros Serv. Personales	0	0	0	0	0	0
17- Ascensos Escalafon	30.200.000	25.714.002	4.485.998	4,485.998	0	0
18- Auxilio Alfabetizad.	20.020.000	19,142.308	877.692	797.500	80.192	0
GASTOS GENERALES	29.937.000	29,937.000	0	0	0	0
TRANSFERENCIAS	80.408.000	77,112.680	3,295.320	1,000.000	2,295.320	0
1- Previsión Social	0	0	0	0	0	0
2- Caja Compensación	80.408.000	77,112.680	3,295.320	1.000.000	2.295.320	0
3- Alfabetización	0	0	0	0	0	0
4- Capacitación	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2,403.470.000	2,383.699.449	19.770.550	10.258.558	9.511.992	0

CUADRO No. 9

NOMINA MENSUAL PARA SECUNDARIA EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA (SECTOR OFICIAL) PARA PERSONAL ADMINISTRATIVO Y DOCENTE- 1.992

DESCRIPCION	SUELDOS	HORAS CATEDRA	TRANSPORTE	ALINEACION	SOBRE SUELDOS	BONIFICACION	MEDIO TIEMPO
PERSONAL ADMINISTRATIVO	5,254.225	-	410.244	460.712	-	312.660	-
PERSONAL	105,562.730	15,507.232	126.693	808.879	-	-	148.007

CUADRO No. 10

NOMINA MENSUAL DE SUPERVISORES SECUNDARIA, RECTORES, JEFES DE DISTRITO, DIRECTORES DE NUCLEO EN SECTOR OFICIAL) 1.992

CANT.	DESCRIPCION	SUELDOS	SOBRE SUELDOS	HORAS CATEDRA	ALIMENTACION
2	SUPERVISORES SECUNDARIA	1,049.398.00	-	286.624.	2.800.00
38	RECTORES COLEGIOS NALES.	3,460.302	2,917.822.	1,871.176	14.534.00
2	JEFES DISTRITO	517.852.00	207.140.	-	-
12	DIRECTORES NUCLEO	2,929.590	1,168.428	143.000	7.350.00

nada a este rubro se ejecutaron \$2,276,649,769 se obtuvo un saldo a favor de \$16,475,220, se realizó una reserva de \$9,528.588 y un reintegro de \$7.216.672.

En el rubro de gastos generales, existe una apropiación de \$29.937.000, que corresponde al 1,24% del total asignado para esta unidad, de los cuales se ejecutaron \$29.937.000 o sea todo lo asignado.

Con relación a transferencias, se apropiaron \$80.408.000, que corresponde a un 3.35% del total asignado para esta unidad. Se ejecutaron \$77.112.680, obteniendo un saldo a favor de \$3.295.320, una reserva de \$1,000.000 y un reintegro de \$2,295.320.

4.2 LA CONSTITUCION COLOMBIANA Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA (AMPLIADA)

Colombia se encuentra en un momento crucial de su historia política y social. La promulgación de una constitución política (1991), los procesos de transformación democrática configuran un campo de interpelaciones y posibilidades de participación de la sociedad civil, partidos políticos, movimientos democráticos y de las organizaciones sociales. El Magisterio Colombiano representa una fuerza social e intelectual fundamental, como organización social ha comprometido su pensamiento y su acción político-cultural con la suerte de la Educación Pública como patrimonio de la Nación, pueblo.

En su significativa historia, el magisterio y la comunidad educativa han contribuido a defender, fortalecer y mejorar la Escuela Pública.

La Educación Pública es una cuestión de Gran Política. - Una Nación en peligro, mira con especial atención la educación de la niñez y de la juventud.

La construcción de la democracia participativa es un asunto que compete también a la Escuela Pública. Ninguna Nación democrática puede renunciar a consolidar el proyecto de la Educación Pública. Sin embargo a partir de la década del 70, las políticas educativas se orientaron particularmente hacia la Modernización entendida como ampliación de la cobertura escolar, la planeación educativa, el autofinanciamiento, la privatización, el mejoramiento cualitativo, la universalización de la educación. la descentralización y las necesidades mínimas de aprendizaje, todas ellas, en el marco de imposiciones internacionales y de discursos provenientes del desarrollismo, el capital humano", la tecnología educativa y el diseño instruccional, la apertura neo-liberal y el pragmatismo.

El decreto 001 de 1.991, mediante el cual se estableció políticas tendientes a mantener la unidad curricular y garantizar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos de educación en el territorio del departamento

del Atlántico para el año de 1.992, en su numeral primero dice que el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece el que " la educación 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 en el marco de la misma constitución política de Colombia, artículo 67, 189 y 305, son atribuciones del gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, y ejercer por delegación del presidente de la República, la Inspección y Vigilancia de la enseñanza

Que la Nación y las entidades territoriales participaran en la dirección y financiación y administración de los servicios educativos estatales.

Que la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidad excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

Que la Constitución Política de Colombia establece que la Educación será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá como mínimo un año escolar y 9 de Educación Básica.

Que los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación pre-escolar Básica Primaria, Básica Secundaria y Media vocacional.

Que está prohibido por el artículo 319 del código del menor a los directores de los centros educativos públicos y privados imponer sanciones para el menor o que de alguna manera afecte su dignidad personal.

Establece crear el " Comité Seccional de Política y de Planeación para el sector Educativo", el que en el marco de los preceptos institucionales y las leyes que rijan sobre el particular es la entidad encomendada de promover los procesos de planeamiento inverso en el área educativa en el departamento del Atlántico.

Mejorar la eficiencia interna y la eficacia del sistema educativo mejorando la frecuencia del uso de los recursos humanos, físicos y tecnológicos disponibles para la prestación del servicio público de educación.

Promover la modernización del sector de la educación en el departamento del Atlántico, estimulando la descentralización creciente, el fomento de la concertación con los municipios mediante el cual se establecerán políticas tendientes a mantener la unidad curricular y garantizar el mejoramiento de la calidad en los servicios públicos en

Educación en el Departamento, para el año 1.992.

A nuestro juicio toda la educación Básica de (9) nueve años es gratuita; garantizada y financiada por parte del Estado. La gratuidad es un derecho fundamental de la Educación Democrática, estrechamente relacionada con la obligatoriedad de la enseñanza como 2 variables dependientes. La gratuidad es un requisito de la democratización y de la cultura.

El respeto de la disposición constitucional de la obligatoriedad de la Educación debe cumplirse sin perjuicio de las condiciones sociales, regionales, culturales, de la población y de la diversidad de modalidades educativas, no formales, informales, experimentales y comunitarias. La renuncia a la obligatoriedad general de la Educación es un modo particular de vincular a la niñez y a la juventud a la esclavitud del salario y a la lógica del mercado. Lo importante es respetar el derecho de la persona a la educación y garantizar su gratuidad en todos los niveles de acuerdo a la constitución.

En la ciudad de Barranquilla con la expedición del Decreto 002 de enero de 1.992, se estableció el Programa de Básica Primaria ampliada para 23 escuelas de la ciudad de Barranquilla y en 3 municipios a saber:

- Puerto Colombia, Palmar de Varela y el corregimiento de Juan Mina.

Entre las escuelas del Municipio de Barranquilla beneficiadas en éste programa, podemos mencionar:

- Escuela 62 Mixta, Escuela 34 Mixta; Escuela 14 Mixta, Escuela 40. Mixta, Escuela 16 Mixta, Escuela 20 Mixta, Escuela LESTONAC, en el barrio El Bosque, Concentración 26 Mixta del barrio Lipaya, Escuela 49 del barrio La Alboraya, Escuela 29 Mixta del barrio Olaya.

En el Municipio de Puerto Colombia se inicia el programa en la Escuela No.1 Mixta Simón Bolívar y en el registro de matrícula, ingresaron 90 estudiantes para 6o. grado, repartidos en 2 grupos. Se logra mantener el nivel de cobertura para 1.993, el número de estudiantes aumentará, lo cual demandará un mayor número de docentes para este establecimiento; la tendencia de este programa apunta a el área de BIOLOGIA MARINA y CIENCIAS NATURALES.

En el Municipio de Palmar de Varela, el programa está orientado a las áreas de AGRO-INDUSTRIA, debido a las características propias de la región y en Juan Mina, va orientado al sector Micro- Empresarial.

Como se anotó al comienzo de éste acápite en el Decreto 67 de la Carta Política que establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social buscando el acceso al conocimiento, a la ciencia y a la técnica, y en consonancia con lo anterior las edades de los estudiantes entre 9 y 15 años de lograr participar en los procesos productivos en beneficio de sus ingresos familiares y el mejoramiento de el nivel de calidad de la enseñanza de la vida y del trabajo, como alternativa del cambio social.

4.3 SITUADO FISCAL

El Situado Fiscal es un sistema de transferencia de recursos de la Nación hacia los entes territoriales. Se entiende el Situado Fiscal como una cesión que de sus ingresos ordinarios (Rentas sin destinación específica), hace la Nación a los Departamentos y Municipios para el sostenimiento de la Educación Primaria y la Salud Pública.

La Ley 46 1971 estableció que el Situado Fiscal sería de un 13% para 1.973, un 14% en 1.974, 15 de 1.975 y se previó que para 1.976 dicho porcentaje podría aumentarse en un 2% anual hasta un máximo del 25% de los ingresos ordinarios, a condición de que los ingresos corrientes se aumentarán en un 15%.

El Situado Fiscal está dividido en territorial y poblacional.

- Territorial, es aquel que está dividido en partes iguales entre las diferentes entidades territoriales y equivalen a un 30% del total del Situado; el restante 70% se denomina poblacional y éste se reparte en proporción directa a la población de cada entidad territorial.

No quiso el Legislador que el aporte nacional a los fisicos Departamentales hecho a través del situado Fiscal, fuera a distraerse en desembolsos menos importantes que los relacionados con la Educación y Salud Pública; ni que los Departamentos al recibir el Situado llevaran a otros campos lo que hasta entonces se dispuso" El 74% del Situado Fiscal se dedicará al pago de gastos de funcionamiento de la Educación Primaria y el 26% a salud " (Art.5) como se aprecia en la figura.

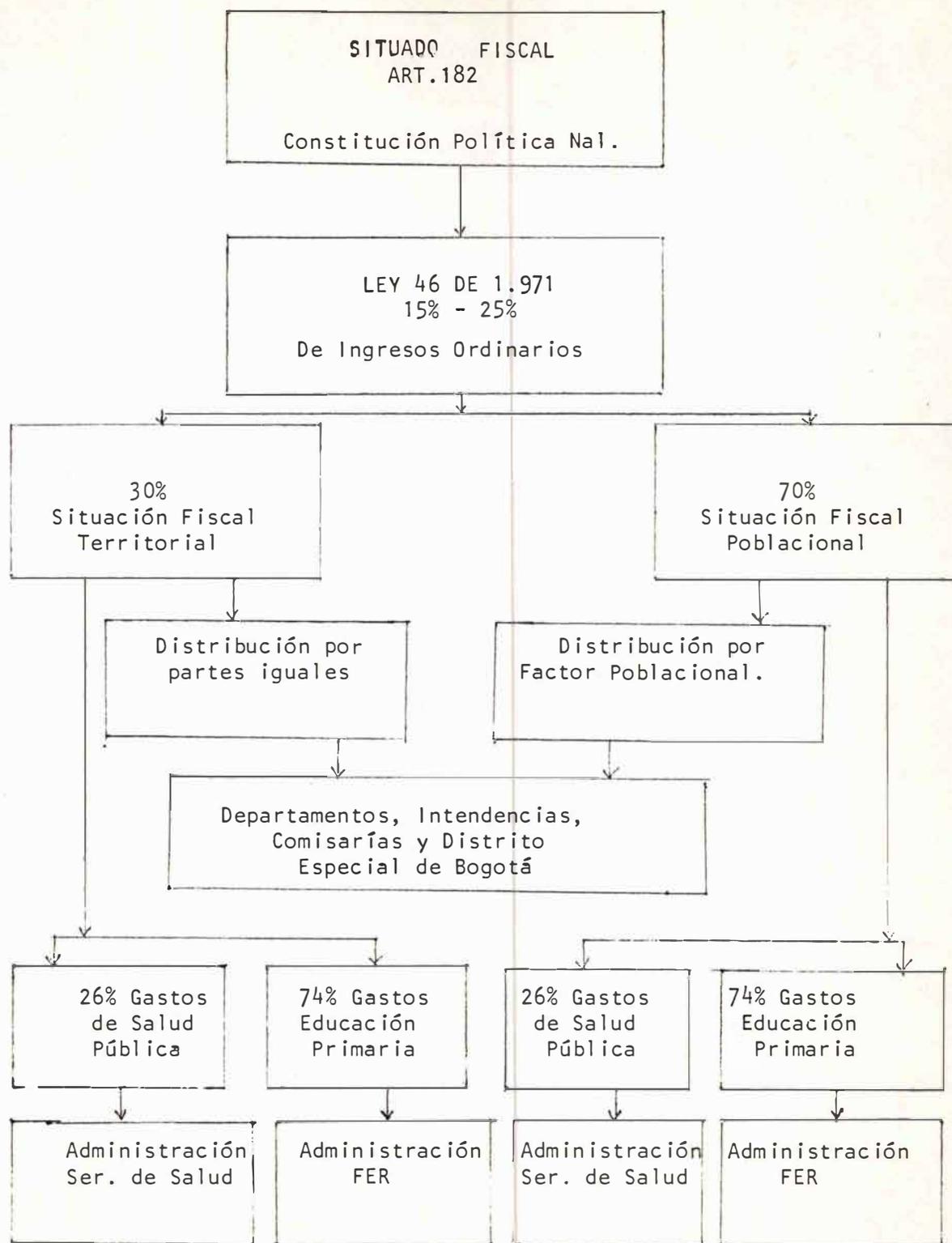
Se quiso, además reforzar la efectividad de la destinación específica ordenada y para ello dispuso que los recursos respectivos "...Serán administrados por los FER . y por los Servicios Seccionales de Salud de todas las entidades territoriales y el Servicio Distrital de Salud, con sujeción a los planes nacionales que establezcan los respectivos ministerios'....."(Art. 5).

Hasta aquí hemos podido resaltar algunos efectos positivos de ésta Ley, además se podría decir que fue ajustada para la fecha en que fue expedida, pero se quedó corta para el cubrimiento de las necesidades futuras de la creciente demanda de la población al margen del servicio, al prescribir cuando el Situado Fiscal alcanza el 25% de los ingresos ordinarios de la Nación, serán cargos de los Departamentos y Municipios, todos los gastos de funcionamiento que demande la enseñanza primaria y los de salud pública que no corresponda a campañas sanitarias nacionales y que la Nación no administre y dirija para lo cual harán aprobación correspondiente de acuerdo con lo dicho en el inciso anterior" (Parágrafo del Art. 5).

Con los recursos provenientes del Situado Fiscal se pagán casi por completo los gastos de funcionamiento de la educación primaria. " El financiamiento estatal de la educación primaria se cubre casi completamente con los recursos del Situado Fiscal. La participación de dicho situado en los gastos de funcionamiento de la primaria fue 1979 del 71,8% en 1983, ya significaba el 96,7%..."¹⁸

(18) RODRIGUEZ CESPEDES, Abel. La Educación Colombiana, Daros y Cifras. En Educación y Cultura. Revista de la Federación Colombiana de Educadores. No.12 (Junio 1.987).

FIGURA No.2



4.3.1 Otros Recursos: Fondos de Servicios Docentes. - Estos fondos fueron creados por medio del Decreto No.398 del 13 de febrero de 1.990 y quedó reglamentado a través del Artículo 11 del Decreto extraordinario 102 de 1.976, bajo el título de administración de los fondos de fomento de servicios docentes de los institutos docentes nacionales y nacionalizados de Educación Pre- Escolar, Básica Primaria y Secundaria, Media Vocacional, Institutos Nacionales de Educación Media diversificada INEM, Institutos Técnicos Agrícolas ITA, centro auxiliares de servicios docentes CASD, Institutos Técnicos Industriales, Institutos Agrícolas, Concentraciones de Desarrollo rural, colonias escolares, escuelas agropecuarias, núcleos escolares, escuelas agropecuarias, núcleos escolares rurales, escuelas industriales, Institutos de promoción social e internados escolares, se ajustarán a las normas establecidas en el presente decreto.

Son funciones de éstos fondos, administrar y manejar:

- El valor de las matrículas, pensiones y demás recursos económicos que perciban por concepto de ventas y prestación de servicios docentes y administrativos.

- Los dineros recaudados por concepto de sistematización de calificaciones, micro-filmaciones, pensiones alimenti

cias, alojamiento y servicios de transporte para alumnos y personal vinculado al establecimiento educativo en los cuales se presten estos servicios.

- Los dineros que por concepto de becas, auxilios que otorgue el gobierno nacional, seccional, municipal, así como los aportes auxilios y donaciones de entidades públicas y privadas o de los particulares para inversión y funcionamiento del instituto docente.

Los recursos obtenidos por convenios, aportes, auxilios y donaciones de entidades públicas y privadas, de los particulares y de la asociación de padres de familia, con destinación específica, cuya inversión se someterá a los procedimientos señalados en el presente decreto.

- Los dineros que se perciban por concepto de arrendamiento de bienes y servicios de talleres, laboratorios, cafetería, tiendas escolares, aulas comunes y especializadas.

- Los dineros recibidos como premio por participación en concursos, cuando sean otorgados al instituto docente.

- Los dineros provenientes de rendimientos financieros por inversiones hechas con recursos del fondo de fomento de servicios docentes.

Otros aspectos para tener en cuenta son los siguientes:

- Que los ingresos obtenidos por aportes, auxilios, donaciones o convenios que tengan una destinación específica, deberán invertirse únicamente en los programas para los cuales fueron destinados.

- Que los aportes para la adquisición de material didáctico, que cancelan los alumnos, se percibirán a través de los fondos de fomento de servicios docentes; el valor de éste aporte será fijado por el comité del fondo de cada instituto y su cuantía no podrá ser superior al doble del valor de la mayor tarifa de matrícula que autoriza el Ministerio de Educación Nacional.

- Que los ingresos para restaurante escolar, material didáctico y sistematización de calificaciones y micro-filmación, tendrán destinación específica para los conceptos que fueron recibidos y no están sujetos a las aplicaciones de reserva de la ley.

Con relación a los gastos generales de los Fondos de Fomento de Servicios docentes, podemos mencionar:

- Mantenimiento, que se entenderá como la conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles del instituto docente, adquisición de

repuestos y accesorios para equipos técnicos y de oficina.

- Compra de equipos para el Instituto docente, entendida como la adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventariarse y no estén destinados a la producción de otros bienes y servicios como muebles y enseres, equipo de oficina, cafetería, mecánico y automotor.

Las adquisiciones se harán sujeto al programa general de compras y de conformidad con las normas sobre esta materia.

- Materiales y suministros, definidos como los bienes de consumo final, que son objeto de devolución, como papel, lápiz y útiles de escritorio, material didáctico, insumos para proyectos de producción experimental o comercial, insumos automotores a excepción de repuestos, elementos de aseo, cafetería, dotación y suministro de calzado y vestido de labor en los términos señalados por la ley, medicinas y materiales desechables de laboratorio, gas, carbón, o cualquier otro combustible necesario para el instituto docente.

- Servicios Públicos: Acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, teléfonos, gastos de instalación y traslados de servicios, siempre y cuando éstos no sean costeados por el departamento y los municipios.

- Comunicaciones y Transporte: Mensajería, correo, telégrafo, embalaje, acarreo y transporte colectivo de los alumnos del instituto docente.

- Impresos y Publicaciones: Edición de formas, escritos, publicaciones y libros, trabajos tipográficos, sellos, suscripciones, adquisiciones de libros y pagos de avisos.

No se podrán imputar a este rubro los gastos correspondientes a la movilización dentro del perímetro de cada ciudad, ni los gastos de viajes de contratistas. Contribuciones para el sostenimiento del núcleo de desarrollo educativo. Por servicios personales, los jornales entendidos como el salario estipulado por días pagaderos por periodos no mayores de una semana, para el desempeño de actividades netamente transitorias que no puedan atenderse con cargo a la planta de personal.

Por este rubro podrán pagarse los gastos por concepto de sistematización de boletines de calificaciones y micro-filmación, contratos de prestación de servicios, de conformidad con el régimen legal vigente. Los contratos necesitarán la autorización del comité administrador del fondo de fomento de servicios docentes y la refrendación del gasto por parte del delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el FER. Estos contratos sólo podrán

ejecutarse durante el calendario escolar y no podrán tener una duración superior a diez (10) meses, realización de actividades científicas, deportivas y culturales, tales como el día del idioma, del Educador, del Alumno, de la familia y otras que estén presupuestadas y en las cuantías autorizadas por la junta administradora del FER, inscripción y participación en competencias deportivas, culturales y científicas de orden local, regional o nacional.

En cada instituto docente de los contemplados por éste decreto funcionará un comité administrador del fondo de fomento de servicios docentes, integrados así:

a) En los insitutos docentes de enseñanza pre-escolar, básica primaria y secundaria y media vocacional:

- El rector o director del instituto, quién lo presidirá.
- El coordinador académico
- Un representante de los docentes
- = Un representante de los padres de familia
- Un representante de los funcionarios administrativos
- Un representante de los alumnos para los niveles de básica y media vocacional.
- El coordinador del área técnica en los instituttos vocacionales .

- El pagador o quién haga sus veces, quién desempeñará las funciones de secretario con voz pero sin voto.

b) En los Institutos de Enseñanza Media Diversificada INEM, Instituto Técnico Agrícolas ITA; y en los Centros Auxiliares de Servicios Docentes CASD.

- El rector del Instituto o el Director del CASD, quién lo presidirá.

- El vicerrector académico o coordinador académico

- El sub-director administrativo

- Un representante de los jefes de los departamentos del área técnica o vocacional.

- Un representante de los jefes de departamento del área académica.

- Un representante de los padres de familia

- Un pagador quién desempeñará las funciones de secretario con voz pero sin voto.

En los Institutos Docentes, los representantes de las aso

ciaciones de padres de familia, de los docentes y de los empleados administrativos, serán elegidos por la respectiva asamblea, por la mitad más uno de los integrantes de cada estamento por un período de un año, reelegibles por una sola vez para un período igual.

El comité administrador de los fondos de fomento de servicios docentes cumplirá las siguientes funciones:

- a) Elaborar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos del fondo.
- b) Presentar para aprobación de la junta administradora del fondo educativo regional respectivo, el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos del fondo de fomento de servicios docentes a través del ordenador del gasto, debidamente refrendado por todos los miembros del comité, anexando el acta de aprobación.
- c) Aprobar el Plan General anual de compras con sujeción a las normas presupuestales del orden nacional.
- d) Estudiar, ajustar, aprobar, o improbar la programación del presupuesto que presenten los profesores, coordinadores o directivos para proyectos de producción dependientes de los fondos de fomento de servicios docentes.

e) Expedir el acuerdo mensual de gastos para la correcta ejecución de su presupuesto, lo que sólo podrán ser ejecutados de acuerdo con la disponibilidad de tesorería.

Los dineros del fondo se colocarán en un banco oficial de la localidad y se manejarán en cuenta especial denominada "Fondo de Fomento de Servicios Docentes", del respectivo instituto docente, contra la cual se girará con la firma del pagador o quién haga sus veces, y del ordenador del gasto.

Esta cuenta será fiscalizada por la Contraloría General de la República.

Para el registro y control de las operaciones que se realicen con los recursos del fondo, se llevarán los correspondientes libros auxiliares contables, debidamente foliados, rubricados y sellados por la unidad fiscal, en los cuales se anotarán en forma permanente y ordenada, los movimientos contables con base en los comprobantes de ingresos y egresos.

El control fiscal se efectuará con sujeción estricta a lo dispuesto por la ley y la Contraloría General de la República, los responsables de la administración del fondo responderán de conformidad con las normas vigentes que regu

lan ésta materia.

El cinco por mil del presupuesto anual del fondo de fomento de servicios docentes, constituirá reservas forzosa destinada a cubrir imprevistos y en caso de que no lo hubiere sólo podrá gastarse en el último trimestre del año, para incrementar apropiaciones que resulten insuficientes, en caso de que no fuera necesario, sólo se destinará para la renovación de equipos y materiales para el Instituto Docente.

En cada Instituto Docente se podrá construir dentro de cada vigencia fiscal, una caja menor en cuantía de hasta el monto de cinco salarios mínimos vigentes, con sujeción a las normas existentes sobre esta materia.

La ordenación de la caja menor estará a cargo del rector o director del plantel, quién designará un funcionario administrativo del Instituto para el manejo de los fondos de la caja menor con sujeción a lo establecido en las normas.

En los institutos donde funcione más de una jornada, los rectores de común acuerdo designarán a dicho funcionario; Hecha la liquidación del año académico que culmina, el excedente de los fondos de fomento de servicios docentes se incluirá en el presupuesto del año siguiente para ser re-

invertidos en las necesidades del mismo centro docente...

Las cooperativas de estudiantes, profesores y personal administrativo que dependan del Instituto y funcionen en él, tendrán la obligación de firmar convenios con la dirección del plantel para fijar las condiciones de participación y contraprestación de servicios.

Con la expedición de la circular No.3, emanada por la Secretaría de Educación Departamental, dirigida a rectores de colegios oficiales, directores de escuelas oficiales, padres de familia y comunidad en general, se logra establecer un mecanismo de vigilancia y control sobre los costos educativos en el período 1.991- 1.992.

1. PENSIONES Y MATRICULAS

Conforme a lo perceptuado en la Resolución Número 11357, del 29 de octubre de 1.991, emanada del MEN. las tarifas de matrículas y pensión mensual de estudios para el año lectivo de 1.992, calendario A -1992/93; calendario B, son las siguientes:

a) Alumnos Antiguos, pagarán los mismos valores que venían pagando en el año inmediatamente anterior.

b) Para los alumnos que ingresan por primera vez se les liquidará la matrícula y pensión mensual de estudios con base en la declaración de renta y patrimonio del padre o acudiente o de quien dependa económicamente el educando correspondiente al año gravable 1.990, para calendario A y 1.991 para calendario B, aplicando la tabla que contiene la Resolución No.1067 de 1.984.

Para fijar los derechos de matrículas y pensiones mensuales de estudios en los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados que atiendan los niveles de básica secundaria y media vocacional se cobrará de conformidad con la siguiente tabla:

RENTA LIQUIDA GRAVABLE- PATRIMONIO LIQUIDO GRAVABLE-MATRICULA-PENSION

	o	40.000	0	a	200.000	150	150
40.001	a	70.000	200.001	a	500.000	200	200
70.001	a	100.000	500.001	a	800.000	300	300
100.001	a	200.000	800.000	a	1.000.000	400	400
200.001	a	300.000	1.000.001	a	1.500.000	600	600
300.001	a	500.000	1.500.001	a	200.000	800	800
500.001	a	800.001	2.000.001	a	5.000.000	1.500	1.500
800.001	a	en adelante	5.00.001	a	en adelante.	2.000	2.000

2. DERECHOS DE GRADOS

Esta reglamentado mediante la Resolución No. 3361/91, cobrar la suma de seis mil pesos (\$6.000), valor que incluye la elaboración, estampillas y trámite ante la Secretaria de Educación Departamental, para su anotación y registro, el cual deberá hacerse a través del Plantel Educativo.

Esta prohibido cobrar derechos de Grado para ceremonias de terminación de Pre-escolar, Básica primaria y Básica secundaria.

3. EXAMENES

Los exámenes de clasificación, admisión, validación y habilitación por área tendrá un costo de Cuatrocientos cincuenta pesos (450.00) cada uno. Esta prohibido el cobro de Derechos de reserva de cupos, cobro de exámenes finales, los cuales fueron abolidos por la Resolución No. 17486/84, así como también es ilegal el cobro de exámenes diferidos.

4. CERTIFICADOS Y CONSTANCIAS DE ESTUDIOS DE GRADO

Tendrán un costo de ciento noventa y cinco pesos (\$195.00) cada uno. (Resolución No. 09913/90) M.E.N.

5. OTROS COSTOS

Sólo podrá cobrarse los que se aprueben y autoricen por la mayoría de dos terceras partes (2/3) de la Asamblea General de Padres de Familia, legalmente constituida y reconocida con Personería Jurídica.

Prohibáse a las Asociaciones de Padres de Familias de Plantales Oficiales y privados, exigir o solicitar contribuciones, donaciones, aportes en dinero o especie, como condición indispensable para que los educados sean matriculados o admitidos en los planteles de educación.

Los recaudos por los conceptos señalados en los numerales anteriores ingresarán en su Totalidad, al fondo de Fomento de Servicios Docentes. (Decreto 398/90).

Está prohibido a las Instituciones Docentes de Enseñanza Pre-escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media Vocacional de carácter oficial y privado y a sus rectores, directores, personal docente y administrativo, la venta directa o por interpuesta persona, de libros, cuadernos, uniformes y elementos escolares, que exija el plantel para cada uno de los años lectivos.

Las Directivas, Rectores o Directores de los Institutos Do

centes Públicos y Privados, solamente podrá exigir a sus alumnos Paz y Salvo por concepto de matrícula y pensiones y demás costos educativos debidamente autorizados por el Ministerio de Educación Nacional, para obtener derecho a que se le expida certificado de estudios, constancia y entrega de boletines.

A manera de ejemplo transcribimos el Registro Financiero de un Fondo Docente.

* CONTEXTUAL: De REs: 1135 de 29 de octubre 1.991-1.992. Sobre Tarifas y Pensiones.

REGISTRO DE MOVIMIENTO FINANCIERO

INSTITUCION: INSTITUTO GIAL. "FRANCISCO JAVIER CISNEROS" DE PTO. COL.NUCLEO: Nº 13

COMUNA: _____

INGRESOS:

	MONTOS	SUB TOTALES
1. APORTES OFICIALES		
Gobierno Nacional	<u>\$ 5'000.000.00</u>	Este año.
Gobierno Regional (prov. estado)	<u>2'000.000.00</u>	Este año.
Gobierno Municipal	_____	_____
		<u>\$ 7'000.000.00</u>
2. PAGOS POR SERVICIOS ESCOLARES		
Matrícula	<u>\$ 7'601.600.00</u>	
Inscripciones de actividades	<u>160.000.00</u>	
Servicios (Sistematización, etc.)	<u>1'300.000.00</u>	
		<u>\$ 9'313.600.00</u>
3. APORTES DE LA COMUNIDAD		
Asociación de padres	<u>Especies.</u>	
Instituciones	_____	
Particulares	_____	
Otros	_____	
4. RENTAS		
Inversiones	_____	
Arrendamiento	<u>\$ 252.000,00</u>	Kiosko
Otros	_____	
		<u>\$ 252.000.00</u>

6. VENTAS

Bienes y servicios producidos
por el establecimiento

Liquidación de activos

Otros

6. INGRESOS INDIRECTOS

Mano de obra comunidad (estima
dos).

Bienes y servicios prestados a
la Institución

Total General Ingresos: \$ 9'565,600.00

NOTA: El aporte nacional de \$ 5'000.000.00 se invertirá en la planta física y el aporte de 2'000.000.00 del Dpto. se invertirán en la Biblioteca.

4.4 COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA

Dentro de los Programas prioritarios del sector educativo en la ciudad de Baranquilla, se destacan el establecimiento del grado cero en 29 escuelas con un costo de \$33,000.000 para el pago de docente y \$26.000.000 para dotación y mantenimiento de material didáctico tal es el caso de la dotación efectuada a las escuelas de Barranquilla, así:

- ESCUELA OCTAVA MIXTA: Dotación de muebles para éste nivel por un costo de \$2.000.000.
- ESCUELA VEINTE PARA NIÑOS, Dotación didáctica con un costo de \$1.800.000,

Esto nos indica que cada una de las 29 escuelas anteriormente citadas percibió del presupuesto para este programa una suma significativa para la creación del año de transición a la educación primaria, la cual ayuda a liberar el aumento de la eficiencia en éste nivel.

El programa incluye la formación especializada (capacitación) para los docentes que laboran en este programa, auspiciado por el centro experimental piloto (C.E.P.).

en lo relacionado con el Programa de la universalización de Educación Básica Primaria, que pretende garantizar el acceso de todos los niños a la escuela. No obstante los programas y estrategias adoptadas para tal efecto no ha logrado aún los resultados esperados. El mismo diagnóstico del plan en la ciudad de Barranquilla y a nivel nacional, reconoce: " Que en los últimos quince (15) años la educación primaria en Colombia, desaceleró su crecimiento hasta tasas anuales cercanas a cero, sin haber logrado la cobertura universal".

Este plan pretende una reorientación en busca de la eficiencia de las actuales escuelas y construir escuelas adicionales en donde estrictamente sea necesario. Además considerar que el mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se lograrán con la extensión del programa Escuela Nueva. Este programa en la ciudad de Barranquilla, cuenta con un presupuesto de \$133.000.000 anuales deficitario, teniendo en cuenta que el casco urbano de la ciudad de Barranquilla existen mas de cien (100) establecimientos básicos primaria.

(9) PLAN DE APERTURA EDUCATIVA 1991 - 1994. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, marzo 19 de 1.991, p.33.

Es indispensable que el gobierno oriente sus acciones al mejoramiento cualitativo de la educación, buscando la eficacia del sistema educativo, ello implica la ampliación de la cobertura acompañada de otras medidas, como la creación de plazas docentes y hacer un reemplanteamiento a fondo de la formación de los educadores.

A nivel de Básica Secundaria, el programa de ampliar la cobertura con el concurso del sector público como del privado, constituyen una posibilidad para superar las desigualdades existentes en el acceso a este nivel de la educación.

- Se parte de la idea de optimizar la utilización de la infraestructura física y los recursos docentes y administrativos existentes.

En relación con la planta física y su dotación en el sector público de las zonas periféricas y de las capas medias de las áreas urbanas:

¿ Es posible llegar a optimizar su uso?

La respuesta a éste interrogante requiere la precisión previa acerca de los fines de la educación que se va impartir en tales establecimientos, por ejemplo a nivel de Ciencias Naturales y Exactas, Educación Física y Estéticas y Ciclos

Vocacionales, para lograr estimativos confiables sobre las inversiones requeridas a fin de adecuar la infraestructura existente a las necesidades de las reformas de la secundaria propuesta.

¿ Será suficiente otorgar becas a estudiantes de bajos recursos , para estudios en colegios privados que cumplan requisito de calidad y eficiencia?

¿ Cuáles son esos colegios?

¿ Quién y como asignan las becas?

¿ Qué contrapartida obtendrán los propietarios de esas instituciones?

¿ Cuántas becas se otorgarán por año y quienes serán los beneficiarios?

¿ Si la crisis presupuestal del Estado limita su capacidad de inversión directa, que manejo garantizará el uso adecuado y el reembolso de los recursos de crédito otorgados a los Municipios y al Sector Privado.

¿ Tiene los Municipios la capacidad de endeudamiento requerido, tanto para la inversión como para funcionamiento con

miras a la implantación de éste programa?

¿ En el marco de democratizar la economía y de distribuir equitativamente el ingreso, es ésta la mejor medida para obtener el concurso del sector público y privado en materia educativa?

Preocupa la vaguedad del programa de reestructuración de la Educación Técnica a Nivel Medio; medida que sustenta fundamentalmente en los costos comparativos del Bachillerato Técnico, Diversificado o Vocacional con el Bachillerato Académico y los efectos comparativos de inserción al mercado de trabajo, de los egresados de esos bachilleratos con los egresados del SENA.

- Compartimos la idea de iniciar una pronta reestructuración de la Secundaria, pero también creemos que previo a ello es necesario preguntar al país nacional acerca de que tipo de Educación Secundaria se requiere para alcanzar los propósitos de crear una base científica y tecnológica nacional y reorientar la Economía Colombiana por las sendas del crecimiento sostenido y la eficiencia.

A través de los convenios con el Departamento, los colegios de Bachillerato han logrado para reparación, construcción, salas de informática, laboratorios y bibliotecas unas

partidas por un valor superior a los \$230.000.000, tal es el caso del Colegio de Bachillerato Barranquilla para Varones, que recibió \$180.000.000, para reparaciones locativas y construcción de aulas de informática.

5. EL PLAN DE APERTURA EDUCATIVA PARA EL PERIODO 1.991 - 1.994

La Política Educativa del gobierno de César Gaviria está contenida en el " Plan de Apertura Educativa 1.991-1.994" El Plan de Apertura Educativa es quizás el mayor reto que deba enfrentar el Magisterio Colombiano en las últimas décadas; el Magisterio se ve abocado a cumplir la misión histórica de desentrañar la esencia de este Plan, a fin de conocer su carácter ideológico, económico y político.

El consejo nacional de política económica y social, organismo que define las políticas del gobierno, ha aprobado el Plan de Apertura Educativa que quizá no se diferencie de otros planes educativos en sus objetivos estratégicos en su origen internacional o en sus propuestas pedagógicas. Pero si responde a un viraje radical en el modelo de desarrollo económico materializado en la Apertura Económica y entroncado con la iniciativa BUSH para las Américas. En esta forma el nuevo proyecto educativo entra a hacer parte del modelo Neo-liberal de internacionalización de la economía mundial y coloca a la educación al

vaiven de las fuerzas del mercado, como cualquier otra mercancía sometida a la supuesta competencia del libre comercio.

En segundo lugar la apertura educativa es recogida en el país como una estrategia continental, puesta ya en marcha en varios países de América Latina en respuesta a las exigencias del Banco Mundial que asume así un papel directo y expreso en el diseño de unas políticas educativas acorde con sus intereses financieros. De esta manera un organismo financiero entra definitivamente a reemplazar los organismos internacionales que se encargaban de examinar la evolución y las necesidades de la Educación en el mundo, tales como UNICEF y UNESCO.

Además con la Apertura Educativa culmina en el país una serie de tendencias teóricas y prácticas sobre la administración y financiación que tienen que ver con la municipalización y privatización de la Educación, presentadas como panaceas insustituibles de los males que padecemos en este campo. La educación primaria será encomendada por completo a los municipios con sus plantas de personal y concretamente la responsabilidad del pago de los maestros.

La Educación Secundaria pasará al sector privado primordialmente y se obligará a los municipios la construcción

y financiación de nuevos colegios que, a la postre vendrán a ser sostenidas por las comunidades ante la inopia regional.

El Plan de Apertura Educativa (P.A.E.), redefine en unos casos y reafirma en otros una estrategia con dos propósitos: En lo político aumentar el control y en lo económico acrecentar el proceso de privatización. Ubicar a la educación como sistema es lo que permite racionalizar los procesos administrativos para afinar el control de la población, pero por otro lado optimizar la inversión sin necesidad de aumentarla, dándole cada vez más participación al sector privado y la autofinanciación; hablar hoy del sector educativo es referirse a su organización, a su administración y los mecanismos de su control. Por eso es necesario hacer referencia a la Educación Pública por cuanto ésta abarca un espectro más amplio que tiene relación con un proyecto cultural, con los problemas del pensamiento y de la democracia.

Con este Plan se intenta replantear las políticas educativas anteriores utilizando nuevos medios que permitan corregir los desajustes que se hayan presentado en el pasado, en donde la nueva función del estado será la de trazar los lineamientos políticos sin que por ello signifique asumir los gastos de su financiación.

La definición de ésta política tiene distintos alcances y proyecciones hacia la:

1. Administración
2. Financiación
3. Expansión
4. Calidad

ADMINISTRACION: Aquí el plan se propone entregarles a los municipios una serie de funciones administrativas que no tocan las decisiones políticas fundamentales. Esto quiere decir que los municipios deben responsabilizarse de los costos de la educación y del control sobre su funcionamiento, pero la función política se centraliza aún más en el gobierno nacional.

Este proceso de aumento del Poder Central y Desconcentración de funciones en instancias administrativas regionales es lo que en el Plan se nombra como descentralización y que ya está en marcha a través de la ley 24 de 1.988 y la ley 29 de 1.989.

FINANCIACION: Si la definición de Política de Estado no renuncia en lo financiero su responsabilidad si es distribuida.

La primaria estatal se le entrega a los municipios. La

educación secundaria y la superior a los particulares y a la autofinanciación. La educación técnica al SENA. Además se libera de la función de dotar de recursos a las instituciones dejándolas a merced de sus capacidades individuales de negociación para obtener fuentes de financiación en el mercado de capitales o en la comunidad misma.

EXPANSION: Aquí el plan acentúa la política de escolarización particularmente en aquellas zonas donde la población es más susceptible de salirse del control directo del Estado. Es el caso de aquellas zonas deprimidas donde hay mayor peligro de agudización de los conflictos sociales. Esta ampliación de la cobertura se apoya en la privatización de la Educación.

CALIDAD: La calidad de la educación es entendida en el PLAN Educacional, como el aumento de la eficiencia interna del sistema, disminuyendo las tasas de deserción y repitencia escolar. El propósito de hacer rentable la inversión en educación está acompañada de la necesidad de escolarización de la población.

En síntesis las proyecciones del Plan de apertura educativa son:

- Administrar a través de la municipalización para aumentar el control del sistema.

- Financiar para privatizar, ampliando la autofinanciación el crédito y el endeudamiento.

- Expandir para escolarizar, por medio de una vía homogénea a la población.

- La calidad, como proceso de enseñanza, controladas a través de un currículo para garantizar aprendizajes mínimos.

" El programa de modernización e internacionalización de la economía requiere del fortalecimiento de la educación de los colombianos. La acumulación del capital humano contribuye a la expansión económica en forma comparable a la acumulación de capital físico tradicional. La combinación de Apertura Económica con acumulación de capital humano es la mejor receta para impulsar el desarrollo económico con un alto contenido de equidad social. Mayor educación de la población representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico y además, mayor movilidad social. Además de sus virtudes económicas, una mayor y mejor educación es la base para la reconstrucción del tejido social que tanto requiere hoy el país" ¹⁹

(19) Departamento Nacional de Planeación. " Plan de apertura Educativa- 1.991-1.994" Bogotá, marzo 19 de 1.991. Documento M.E.N.- D.N.P.-4DS-DEC 2528

El freno en la expansión educativa ocurrida en los últimos años, se asocia con problemas institucionales del sector, bajo un esquema en el cual prima el clientelismo, la falta de coordinación e información y la ausencia de participación de la familia. El Plan de desarrollo para el sector educativo pretende generar un decidido impulso al crecimiento de la cantidad y calidad de la educación impartida a los colombianos. Esto generará una mayor satisfacción social, mejores condiciones para incrementar la productividad y el crecimiento de la economía y mejoras significativas en la distribución del ingreso de los colombianos. La característica predominante de la nueva política educativa entre las que se destacan la ampliación de cobertura, el establecimiento de estímulos para crear condiciones de competitividad entre las instituciones en todas las áreas, y las acciones orientadas a flexibilizar los controles, en suma, la creación de mayores oportunidades de educación para todos los colombianos con la participación de todas las instituciones, no permite definir este como el plan de apertura educativa.

Así, la apertura educativa no es un problema ajeno a todas las políticas generales que se han dictado para el continente latinoamericano. Esto lo afirmamos, por cuanto la situación de endeudamiento externo y la resesión económica han obligado a los gobiernos latinoamericanos a un nuevo orden económico que determina los demás sectores socia

les del desarrollo y que imponen unas condiciones que de marcan el rumbo de las políticas educativas.

5.1 DIAGNOSTICO

En el primero y segundo capítulo del Plan señalan los problemas del sector educativo, entre ellos: El ritmo de la expansión educativa declinó considerablemente en los últimos 15 años.

En primaria, las tasas de crecimiento de las matrículas han sido inferiores al 1%; en secundaria, donde existen las mayores carencias fue apenas del 5% entre 1.975 y 1984 y del 2% en los últimos 5 años.

La expansión educativa se detuvo sin alcanzar niveles internacionales destacados, pero además se caracterizó por generar una senda de desigualdad de oportunidades que si fue sobresaliente a nivel internacional. La cobertura en educación primaria y secundaria es aún superior a la de todos los países de América del Sur, México y el Caribe y sólo superior a la de los países centroamericanos más pobres y al Brasil.

La educación primaria además de haber desacelerado su crecimiento, presenta problemas, alto índice de fracaso escolar y deserción prematura, hay poca relación entre la

capacidad de los docentes y los currículos, ausencia de aprestamiento previo al ingreso al primer grado en todo el sector público y carencia de instrumentos de detección y precisión de problemas.

La decreciente oferta de cupos en la educación secundaria es el problema más grave de la educación del país, y en forma particular en la ciudad de Barranquilla. Otros problemas son:

- Baja cobertura alcanzada
- Poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, y desigual en la enseñanza en las distintas regiones.

Los logros académicos de los jóvenes son bajos en relación con los objetivos de cada nivel educativo. Los puntajes de los colegios de bachillerato en las pruebas del ICEFES, en 1.988 revelan grandes deficiencias de rendimiento académico entre las distintas regiones.

La Educación Técnica a nivel medio y la Educación Diversificada, además de la insuficiencia de la especialización temprana (La mayor parte de los egresados prefirieron buscar el ingreso a la educación superior). Han demostrado ser un medio costoso de preparar estudiantes para la universidad, mientras el SENA ha demostrado ser más eficaz

para la inversión al mercado de trabajo.

El diagnóstico deja claro que la política de universalización de la educación básica primaria no ha tenido los efectos que se esperaban, reconoce que la escuela nueva ha sido eficaz hasta ahora para aumentar la cobertura y mejorar la calidad y que la promoción automática, fue improvisada. Señala también que la diversificación del bachillerato ha sido un fracaso, es explícito en apuntar problemas de credibilidad social y pérdida del liderazgo nacional. Define como crítico el problema del analfabetismo, ya que continúan en el país 2.3 millones de colombianos adultos sin saber leer ni escribir.

5.1.1 Objetivos del Plan.

- Lograr la cobertura total en la educación primaria y secundaria.
- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos.
- Fortalecer los mecanismos de implementación entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación para el trabajo.

- Descentralizar y modernizar la administración del sector educativo.

- Hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación.

- Establecer un sistema de servicios sociales obligatorio para todos los universitarios de carreras pedagógicas.

Para dar solución a los problemas planteados se esbozan 5 políticas.

- Crear un año 0 en todas las escuelas públicas del país

- Garantizar cupos en la primaria a todos los niños de las zonas rurales y de las zonas marginadas de las grandes ciudades a través del programa Escuela Nueva.

- Promover una mayor permanencia y calidad educativa en la primaria.

- Aumentar masivamente la oferta de cupos de secundaria para los jóvenes en edad de estudiar.

- Crear un sistema de becas para estudio de maestría y doctorado.

5.1.2 Grado Cero. En 29 escuelas públicas oficiales de Básica Primaria en la ciudad de Barranquilla, a partir de 1.992 se estableció el grado cero, que es un año de transición entre el hogar y la educación primaria, en la cual se desarrollan experiencias de preparación para la escolarización formal, con énfasis en elementos de socialización a través del juego individual y colectivo de actividades que fortalezcan la independencia personal. Con el desarrollo de éstos elementos se contribuirá a disminuir la repitencia en primaria y se sentarán las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación, al mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes.

" La meta de este programa, es atender a nivel nacional 630.000 alumnos en 1.995 logrando una cobertura del 90% de los niños de 6 años. Para lograr este objetivo se emprenderán acciones en dos sentidos: Se usarán los recursos humanos y locativos que se liberen del aumento de la eficiencia en la primaria y se reorientaran hacia "el año cero", los actuales programas de pre-escolar del Ministerio de Educación, los cuales tienen una cobertura menor que el 7%. El costo de este programa para el período es de \$7.000 millones"²⁰

(20) Ibid.

DOCENTES DE PRE ESCOLAR POR CENTRO EDUCATIVO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA (SECTOR OFICIAL) 1992

CENTRO EDUCATIVO	DOCENTES	ALUMNOS X DOCENTES
A. D. E. _A	11	13.82
INFANTIL NACIONAL No.2	4	16.75
INFANTIL NACIONAL No.3	12	15.25
INFANTIL DEPARTAMENTAL No.1	17	30.24
INFANTIL DEPARTAMENTAL No.2	12	10.42
NACIONAL VARONES DEL LIT. ATLANTICO.	10	23.20

CUADRO No. 12

ALUMNOS MATRICULADOS EN PRE ESCOLAR POR SEXO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA (SECTOR OFICIAL) 1992

AÑOS	ALUMNOS	HOMBRES	MUJERES	No. ESCUELAS (Jardines)
1.989	3.821	1.872	1.949	67
1.990	3.818	1.821	1.897	
1.991	3.163	1,518	1.645	
1.992	2.981	1.430	1.551	

5.1.3 REORIENTACION DEL PROGRAMA DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA EN BARRANQUILLA

Como en el gobierno anterior, la universalización de la Educación es una estrategia de la política educativa.

Se garantizará el acceso y sobretodo la permanencia en la primaria a todos los niños en edad de estudiar, lo que significa ampliar en cerca de 200.000 los cupos antes de 1.985. Esta meta se logrará mejorando la eficiencia de las actuales escuelas (Aumentando la calidad y disminuyendo repetición y deserción) y construyendo escuelas adicionales en los sitios donde se ha identificado su necesidad (en las entidades territoriales de las costas Atlántica y Pacífica, especialmente). El mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se logrará con la extensión del Programa de Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país.

Evidentemente, es un propósito plausible que todos los niños tengan acceso a la escuela, pero el hecho de que los programas y estrategias hasta ahora implementados no hayan producido aun los logros esperados, puede obedecer a que se requiera un mayor tiempo de aplicación de los mismos o que se necesite incrementar sensiblemente la inversión, pero también, a que no sean considerados otros

aspectos que inciden como causales del problema que se pretende resolver.

Es indispensable que el gobierno oriente sus acciones, también al mejoramiento cualitativo de la educación, sin lo cual no es posible pretender la eficacia del sistema educativo. Ello implica que la ampliación de la cobertura de será estar acompañado de medidas como creación de plazas docentes, y lo que es fundamentalmente hacer un replantamiento a fondo de la formación de los educadores.

Los docentes faltantes en las zonas de expansión de la primaria se proveerán mediante acuerdos (contratos de gestión) Entre la Nación y los municipios para ampliar la planta docente municipal. De manera similar, se crearán mecanismos para transferir los docentes rurales contratados para el sistema "soluciones educativas", que hoy paga la Nación, a la planta docente municipal. El gobierno nacional transferirá recursos a los municipios para financiar éstos docentes, en los 3 primeros años, sin asumir responsabilidades con ellos. A partir de entonces, el municipio se responsabilizará de la financiación con sus propios recursos.

Las transferencias del gobierno nacional a los municipios se financiarán con ajustes al programa de universalización

de la educación Básica Primaria, financiado por el Banco Mundial; Con recursos del crédito se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales de las grandes ciudades y las organizaciones no gubernamentales, para aumentar la oferta de cupos, atender con programas remediales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela y desarrollar metodologías individualizadas para los niños con problemas de aprendizaje.

El costo de este programa entre 1.991- 1.994 es de \$ 62.000 millones de los cuales 35.000 millones serán financiados con crédito del Banco Mundial.

5.2 EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA EN EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA.

Para lograr la meta de cobertura total de educación secundaria hacia el año 2000, el sistema educativo tendrá que incorporar 1,000.000 de jóvenes adicionales, entre los 12 y 17 años. Esto significa aumentar la actual capacidad escolar en un 50% y mejorar la eficiencia interna de la secundaria en un 25% durante el actual decenio.

El propósito del actual gobierno es aumentar la cobertura del bachillerato del 46% al 70% en 1.995. Para ello se crearán 600.000 nuevos cupos en la educación secundaria,

entre 1.991 a 1.995.

Para el sector público se establecerá 435.000 nuevos cupos. Esta mayor capacidad se logrará combinando 2 estrategias. En primer lugar, optimizando la utilización de la infraestructura física y de los recursos docentes y administrativos existentes, con lo cual se obtendrán 180.000 nuevos cupos; en segundo lugar, ofreciendo 255.000 nuevos cupos, mediante la ampliación de los antiguos colegios o la creación de nuevos colegios oficiales.

Para expandir el bachillerato en el sector privado, se otorgará becas a los jóvenes de bajos recursos, con lo cual se garantizarán 165.000 nuevos cupos. Las becas cubrirán los gastos académicos de los jóvenes durante todo el ciclo escolar. Se financiará de manera compartida entre el gobierno Central y los municipios. Para incentivar a los particulares y a los municipios ampliar y fundar nuevos Colegios de bachillerato, se crearán líneas de crédito en el sistema U.P.A.C. y en la FINDETER, con plazos largos para compra, mejora construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos.

El sector privado invertirá en el programa \$28.000 millones provistos por las líneas de crédito mencionadas.

CUADRO No. 13

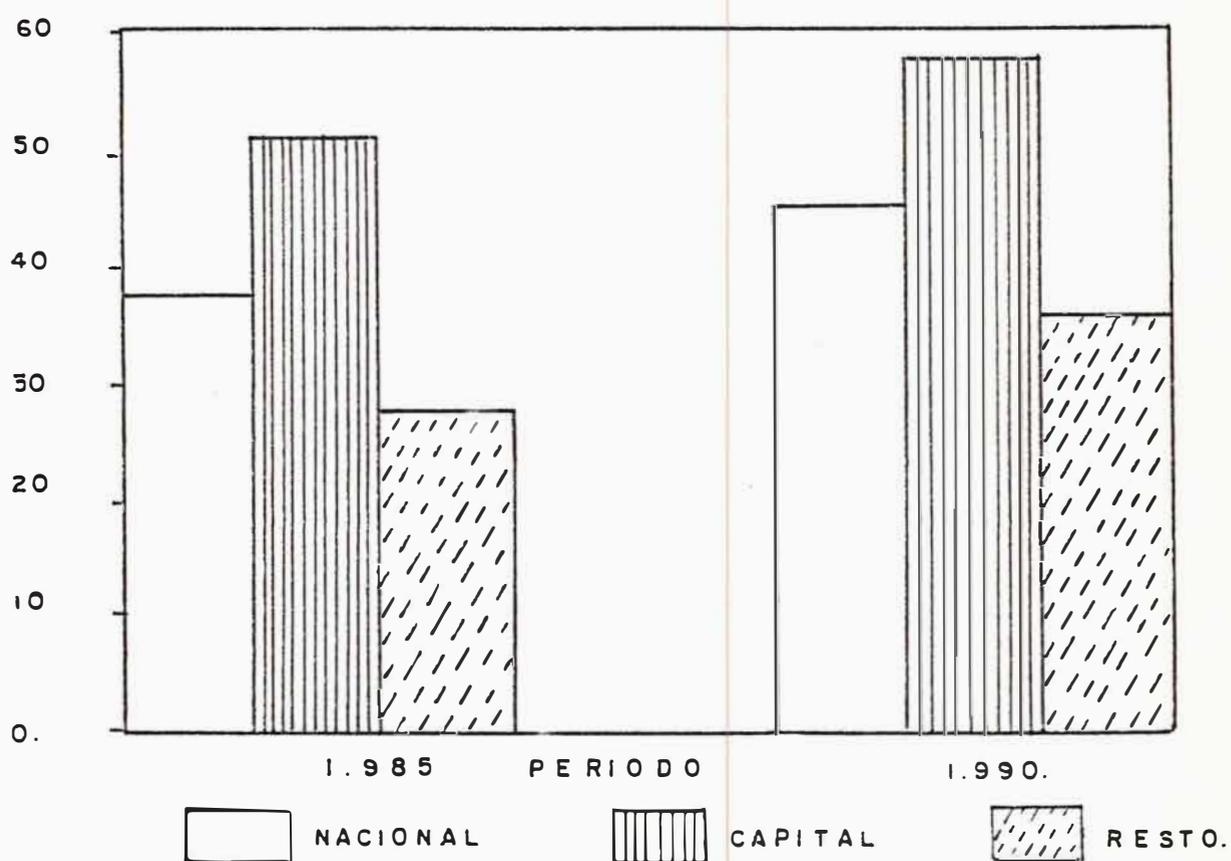
ALUMNOS MATRICULADOS EN BASICA SECUNDARIA Y MEDIA VOCACIONAL POR GRADOS Y PORCENTAJE CRADOS. EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA. (SECTOR OFICIAL) 1.992

G R A D O S	% G R A D O S
6°	22.09
7°	17.62
8°	16.61
9°	14.65
10°	14.65
11°	14.10
12	0.49

FUENTE: Investigación y Recopilación realizada por los autores.

GRAFICO No. 2

EDUCACION SECUNDARIA.
TASA DE COBERTURA NETA 1.985.
1.990.



FUENTE: ANEXO ESTADISTICO, CUADRO 3.

5.3 INTEGRACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA EN EL SECTOR OFICIAL

El logro de los objetivos de cobertura y calidad de la educación básica, requieren una reorganización de la administración de la planta física existente en el sector oficial.

La separación actual de la primaria y la secundaria pública, estimula la deserción e impide un eficiente aprovechamiento de los recursos, por tal motivo, se integran ambos niveles en establecimientos únicos, que permitan disminuir los problemas de transición de la primaria al bachillerato. La integración permitirá una mejor interacción de los docentes en la búsqueda de mejoras en la calidad y un ahorro en los recursos administrativos y pedagógicos.

La reorganización propuesta implica atender los problemas existentes de mantenimiento y adecuación de la planta física, y las deficiencias en la dotación de bibliotecas y laboratorios. Para ello el gobierno desarrollará diversas acciones, como recursos de un crédito externo con el gobierno español por 21 millones de dólares, se dotarán con laboratorios en ciencias naturales, física y química a 1.200 colegios oficiales entre 1.991- 1.993. Los costos de este programa (incluyendo los 2 componentes) en el sector público, son de \$22.400 millones, de los cuales 74

mil millones serán asumidos por el gobierno nacional, 88 mil millones por los municipios a través de crédito de la FINDETER o las entidades financieras, y 33 millones por los municipios en sus rentas corrientes.

5.4 TASAS DE ESCOLARIZACION, ALUMNOS MATRICULADOS (SECTOR OFICIAL) PERSONAL DOCENTE

Dentro de las políticas educativas centrales para el sector educativo 1.991-1.994, se logra destacar la cobertura de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la Educación a todos los niveles educativos.

Uno de los problemas más agudos es la falta de docente en las zonas de expansión de la primaria; a nivel de la ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria en la ciudad de Barranquilla es su débil cubrimiento. Y en consonancia, el principal programa educativo del actual gobierno, es aumentar la cobertura del bachillerato del 46% actual hasta el 70% en 1.995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y privado. Ello representa un esfuerzo sustancial de expansión del sistema de becas para educación, a nivel nacional; el plan cobija garantizar 165.000 nuevos cupos; este sistema de becas son compartidas entre el gobierno central y los municipios de acuer

do con contratos de cofinanciación. Para incentivar a los particulares y a los municipios ampliar o fundar colegios de Bachillerato, se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y la FINDETER, para compra, mejoras, construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos y se les subsidiará con el 15% del valor de las nuevas inversiones.

En el nivel de Pre- escolar en el sector oficial en la ciudad de Barranquilla, el crecimiento de la matrícula en el año de 1.990 fue de 3.718 niños; en 1.991, 3.163 y en 1.992, 2959; de los cuales el 40% fueron hombres y el 60% fueron mujeres atendidos por personal docente repartidos así:

Once (11) docentes de pre-escolar en el Jardín de ADEA atienden por curso cada uno 15 niños.

Cuatro (4) docentes del Jardín Infantil No.2, atiende cada uno 17 niños.

Doce (12) docentes del jardín Infantil Nacional #16 niños cada uno.

Diez y siete (17) docentes del jardín departamental #1, atienden 30 niños por curso .

Doce (12) docentes del jardín departamental #2, atienden 12 niños por curso.

Diez (10) docentes de la Normal Nacional de Varones, Litoral Atlántico, atienden 24 alumnos por curso. Según las disposiciones legales vigentes los cursos de pre- escolar debe tener un número de 20 estudiantes y el cuadro descrito en la atención para uno de los cursos, en algunos cursos existe sobre cupo de estudiantes y en otro hay déficit de estudiantes.

Entendida a la tasa de escolaridad como el porcentaje de niños de un determinado lapso de edad integrados a la educación, Generalmente esta edad es comprendida entre los 7 y los 11 años para la Educación Básica Primaria. Entre las 34 escuelas de Básica Primaria encuestadas en la ciudad de Baranquilla, repartidas en 15 núcleos de desarrollo educativo se pudo determinar la existencia de 1.642 docentes de Básica Primaria nacionalizados ubicados por escalafón docente así:

Grado 1	:	125 Docentes
Grado 2	:	185 Docentes

Grado 3	:	90	Docente
Grado 4	:	110	Docentes
Grado 5	:	176	Docentes
Grado 6	:	91	Docentes
Grado 7	:	114	Docente
Grado 8	:	625	Docentes
Grado 9	:	332	Docentes
Grado 10	:	37	Docentes
Grado 11	:	17	Docentes
Grado 12	:	10	Docentes

Para el sector oficial los docentes de Básica Primaria ubicados en las 34 escuelas en el año de 1.991, atendieron - 17.850 de los cuales fueron hombres 8.100 y mujeres 9.750 y en el año de 1.992, atendieron 18.150 de los cuales fueron hombres 8.167 y mujeres 9.983, lo cual muestra un incremento porcentual en la matrícula de 1.65%.

En 19 colegios de Educación Básica Secundaria y Media Vocacional de la ciudad de Barranquilla, en el sector oficial 997 docentes ubicados en diferentes grados del escalafón nacional del 6o. grado al 14, atienden a 21.643 estudiantes.

Según datos suministrados por la Oficina de Estadística de la Secretaría de Educación Municipal en el año de 1.990, la

PERSONAL DOCENTE EN BASICA PRIMARIA, POR NUCLEOS EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA
SECTOR OFICIAL - 1.992

NUCLEO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	17	18	19	34
CANTIDAD DOCENTES	67	63	25	131	142	138	95	122	115	165	103	98	127	153	50

CUADRO No. 15

ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACION BASICA PRIMARIA (SECTOR OFICIAL) 1.992

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1.989	18.226	36.958	55.184
1.990	22.572	32.937	55.509
1.991	25.713	29.990	55.703
1.992	25.762	30.201	55.963

CUADRO No. 16

ALUMNOS MATRICULADOS POR NUCLEO (SECTOR OFICIAL)

NUCLEO	ALUMNOS MATRICULADOS
1	6.943.
3	2.137
4	3.810
5	1.006
7	1.446
18	2.505.

FUENTE: INVESTIGACION Y RECOPIACION REALIZADA POR LOS AUTORES

matrícula fue de 16.128 estudiantes para 1.991 fue 19.321 y para 1.992 de 21.643, lo cual muestra un incremento de 25.48% es de observar que durante este período la planta de personal docente ha permanecido congelada por decreto nacional lo cual muestra un déficit de docentes en la ciudad de Barranquilla y como alternativa el gobierno Nacional a través del MEN., ha implementado el sistema de horas catedras para los departamentos con carga al FER., pero este sistema ha traído graves consecuencias ante el pago oportuno de salarios a los docentes contratados haciendo aún más crítico el problema administrativo y financiero de la Educación en esta sección del país.

A manera de ejemplo y para fines de determinar la tasa de escolarización abordamos un cuadro con el número de alumnos inscritos, admitidos hombres, mujeres, antiguos nuevos, repitentes, edades, niveles y grados por cursos.

5.5 ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS (INFRAESTRUCTURA FISICA)

De las 34 Escuelas de Básica Primaria visitadas y encuestada 32 son de propiedad del Departamento y son reparadas, reconstruidas y mantenidas por la Secretaría de Obras Públicas Departamental y en el año de 1.991 se destinó la suma de 23 millones de pesos para su mantenimiento, suma

ésta que resulta irrisoria puesto que la mayoría de estas escuelas se encuentran en mal estado locativo, en cuanto a la planta física se refiere, sanitarios, aulas de clases tableros, techos, paredes, pisos, los cuales no brindan las condiciones deseadas como parte de proceso de mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la educación.

Abonado a lo anterior el sistema eléctrico y telefónico es deficiente, lo cual es muestra de estado de abandono en que se encuentran los locales escolares principalmente los ubicados en barrios marginales.

Las sociedades de padres de familia contribuyen a mejorar un poco esta situación haciendo algunos arreglos locativos fomentando rifas, bazares, bingos, es decir con autofinanciamiento y participación comunitaria.

Dos locales pertenecen a la Nación pero es el departamento quien las atiende a través de obras públicas municipales, en virtud de un comodato tal es el caso de la Escuela #1 Camilo Torres y la Escuela #22 Mixta o Escuela Piloto.

A nivel de la Educación secundaria 19 colegios encuestados 4 son nacionales y son mantenidos con dinero girados por la Nación a el Departamento a través de Convenios Ministerio de Educación Nacional (M.E.N.) SENA- Ministerio a tra

vés del FER: 15 colegios son de carácter departamental y Municipal generalmente son reparadas por los fondos de servicios docentes quienes destinan las sumas pertinentes para tal fin.

En el presupuesto de gastos del período vigente apropio la suma de 12 millones para reparación de bibliotecas y laboratorios y construcción de aulas. Suma que resulta demasiado reducida para cubrir el mantenimiento de estos colegios.

5.6 DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION

Dentro del indispensable debate sobre el proceso de descentralización es necesario tener bien claro el objetivo principal de esta, ya que no se trata solo de aumentar las transferencias sino de alcanzar una mayor autonomía, libertad y responsabilidad en el ámbito regional, que sean sostenibles y que mediante su ejercicio generen ellos mismos una constante mejoría en la calidad de vida en los municipios.

Analizando el planteamiento por fuera del contexto político e institucional vigente en el país, cuando se tomaron decisiones tales como las contenidas en la ley 12 de 1986; pero para esto es necesario clarificar que una cosa es actuar dentro de un esquema organizacional del Estado centralizado con el propósito de descentralizar parte de la ges

ción pública y otra cosa es moverse dentro de un sistema autenticamente federal, donde es posible que las regiones o municipios tomen sus propias decisiones en materia de impuestos, contribuciones, planes de inversión, y manejo del g sto; de tal manera que se mueven 3 aspectos básicos tales como: La decisión política de cambiar la estructura del Estado, el total reordenamiento fiscal y la adopción de tipo administrativo.

En la política de Descentralización y Modernización de la Educación Pública, el gobierno propone una serie de reforma en la estructura del sector público orientadas a:

1. Especializar el Estado en las funciones que le son propias.
2. Mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos.
3. Descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

En el sector educativo esta política se traduce en especializar el MEN., y a sus institutos en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo; en segundo lugar desarrollar la descentralización de la administración de los

programas educativos en los Departamentos y Municipios para buscar una mayor eficiencia del servicio así mismo propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público, promover la reforma de la legislación docente vigente para adecuarla en los procesos de descentralización respetando las normas de libre asociación, es necesario que el Municipio disponga de mecanismos flexibles para que los Alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas tareas autonomamente: también es tarea central la ampliación de la planta docente de los Municipios, programa el aumento de la cobertura en primaria y secundaria, transferir recursos, establecer contratos y gestiones con los Municipios igualmente fortalecer la participación de la comunidad en la gestión educativa y el fortalecimiento de las oficinas de planeación y estadísticas a nivel regional para reforzar y crear los instrumentos y procedimientos necesarios en los Municipios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al finalizar esta investigación logramos detectar problemas de urgente solución, tal es el caso de los procesos financieros, administrativos y organizacionales de la educación básica Primaria y Secundaria a nivel local.

A pesar de las normas recientemente expedidas, tales como la Ley 24 de 1.988 y la Ley 29 de 1.989, cuya aplicación se ha puesto en marcha, la organización Administrativa todavía vigente tiene grandes deficiencias: Un elevado grado de centralización en la toma de decisiones en el manejo financiero administrativo y de la planta docente; duplicaciones de funciones, inexistencia de un proceso claro de decisiones, obsolescencia de métodos y procedimientos administrativos; ausencia de evaluación y control.

En la parte administrativa se destaca la subsistencia de grandes deficiencias a pesar de las medidas de desconcentración tomadas ultimamente; la inexistencia de líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades entre el nivel Nacional, Departamental y Municipal;

ni al interior de cada nivel.

Analizando los efectos de la Descentralización Administrativa y Financiera de la Educación Pública en el Municipio de Barranquilla, proponemos como alternativa:

1. Organizar el sistema Educativo Municipal, reorganizando la nuclearización educativa para que funcione en los núcleos por comunas, acordes a la ley 24 de 1.988 y la Ley 29 de 1.989.
2. Integrar y coordinar los establecimientos educativos por niveles que existan en las comunas para ir organizando un sistema de educación integral con la participación de los estamentos educativos.
3. Organizar, reglamentar y orientar a la población para que su derecho a la educación le sea satisfecho en establecimientos ubicados en su propia comuna.
4. Normatizar como práctica administrativa obligatoria para la Secretaria Municipal de Educación, el que tenga que elaborar y realizar planes de desarrollo educativo por 2 o más años para garantizar la continuidad. En su elaboración deben participar la comunidad educativa.

5. Convertir las escuelas de los barrios subnormales en Centro de Desarrollo Humano de la Comunidad.

El problema de la cobertura debe resolverse:

- Realizando un plan de construcción de nuevos establecimientos para pre-escolar, Básica Primaria y Secundaria, priorizando los barrios subnormales de la ciudad.

- Descongelar las plazas a nivel nacional y autorizar la apertura de nuevas plazas en el Municipio de Barranquilla, para proceder a nombrar más docentes y reestructurar la planta docente.

El problema locativo y de dotación debe apuntar a lo siguiente:

- Contribuir a que la estrategia de la universalización de la Educación Básica Primaria se convierta en una realidad acorde con el diagnóstico realizado por la Secretaria Ejecutiva Departamental de dicho plan.

- Vincular a las facultades de Arquitectura, Economía y Licenciatura de Básica Primaria, que existan en la ciudad para integrar y apoyar solicitudes de las escuelas afectadas locativamente y orientar un modelo educativo alterna

tivo que aporte al desarrollo humano integral de los sujetos educativos y a la consolidación de la democracia participativa.

El problema financiero:

- Incrementar el aporte per-cápita para la educación pública por parte de la Nación y del Municipio a través del establecimiento de un rubro en el presupuesto municipal que se oriente a una meta equivalente al 20% del total del mismo.

- Establecer un mecanismo de control de los ingresos que se logran en los establecimientos educativos para que se destinen en un 70% a financiar los gastos del proceso pedagógico y el resto a otras cosas.

- Establecer contacto a nivel nacional e internacional con instituciones o fundaciones para que hagan aportes financieros que posibiliten resolver los problemas a desarrollar proyectos específicos encaminados a materializar la presente propuesta.

- Realizar un plan de crédito educativo de amplia cobertura y fácil acceso para la población estudiantil a nivel Básica Primaria, Secundaria y Universidad.

A N E X O S

EXPOSICION DE MOTIVOS

REF. Proyecto de Acuerdo "por el cual se autoriza al Alcalde crear la Secretaría de Educación Municipal".

Honorables Concejales :

De acuerdo con las disposiciones legales establecidas para desconcentrar y descentralizar la Administración de la Educación en los municipios, y al recibir las funciones asignadas a los Alcaldes por el Ministerio de Educación Nacional a la entrega de la administración del personal docente y administrativo de los planteles educativos estatales de los 23 municipios del Atlántico, se precisan las respectivas normas vigentes para establecer el marco jurídico de lo que es la estructura y creación de la Secretaría de Educación de Barranquilla.

En el proceso de implementación de la municipalidad como elemento dinamizador de su propio desarrollo las Leyes 11 y 12 de Enero de 1986.

La Ley 11 de Enero de 1986 en su Artículo 10. señala que su objeto es dotar a los municipios de un Estatuto Administrativo y Fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

La Ley 12 de Enero de 1986, en su Artículo 70, literales E, G y K confiere a los municipios la Administración de sus recursos.

La Ley 24 de 1988 con sus respectivos decretos reglamentarios que reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones en lo referente a la desconcentración administrativa, Capítulo VI, Artículo 57, Parágrafo 1, 2; Artículo 58, Parágrafo 1, 2, 3; Artículo 59, Parágrafo 1, 2, 3 y el Artículo 60.

La Ley 29 de 1989 define las funciones de los Alcaldes respecto a la administración y manejo del personal docente y administrativo de los institutos educativos nacionales y nacionalizados, en el espíritu de mejorar la calidad de la educación en cada municipio. Es necesario tener en cuenta los respectivos decretos reglamentarios de dicha Ley, tales como el 1706 de 1989, donde se adecúa a la administración descentralizada los recursos humanos y físicos comprometidos en la prestación del servicio educativo, con el fin de nacionalizarlos y asegurar

su correcta aplicación.

En materia de control y vigilancia vale la pena resaltar lo que establece la Ley 29 de 1989, en su Parágrafo 3o, Artículo 9o. relacionado con la función asignada al Personero Municipal en el sentido de que deberán velar por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes ante la Junta Seccional de Escalafón y el Ministerio de Educación Nacional respectivamente.

Formalmente el Alcalde de Barranquilla el 12 de Febrero de 1990, recibió del Ministro de Educación Nacional el manejo del personal docente y administrativo de su municipio para dar así cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 29 de 1989, asumiendo de esta forma las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo en los establecimientos educativos nacionales, nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, plazas oficiales de colegios privados y jornadas adicionales, teniendo siempre en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes, como también la disponibilidad presupuestal existente para los nombramientos de docentes, la cual debe certificarla el Delegado del Ministerio de Educación ante el Fondo Educativo Regional "Fer" Seccional Atlántico. Los sueldos de los docentes y del personal administrativo seguirán a cargo de la Nación y cancelados a través del "Fer".

En razón de la importancia que tiene el asumir la administración del personal docente y administrativo de la educación municipal en los diferentes establecimientos educativos de pre escolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional, educación especial y de educación no formal, se hace necesario fundamentar también sustancialmente la creación de la Secretaría de Educación del Municipio de Barranquilla en las siguientes premisas :

- Presentar proyecto de acuerdo al Concejo Municipal con la suficiente claridad para que sea creada la Secretaría de Educación Municipal de Barranquilla porque a partir de las normas vigentes (Ley 29/89) , se hace necesario contar con este Ente Administrativo con miras a lograr objetivos orientados a satisfacer los requerimientos y necesidades en el campo de la educación básica, primaria, básica secundaria y media vocacional, educación especial y educación no formal de este municipio.

- Designar y nombrar un funcionario competente encargado de administrar la Secretaría de Educación del Municipio de Barranquilla, quien deberá tener muy claro los fines y objetivos generales de esta Secretaría.

Los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a

PROYECTO DE ACUERDO

Por el cual se autoriza al Alcalde crear la Secretaría de Educación Municipal.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA

EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y EN ESPECIAL DE LAS QUE LE CONFIERE LA LEY 29 DEL 15 DE FEBRERO DE 1989 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 1706 DE 1989,

CONSIDERANDO :

Que en atención a la Municipalización de la Educación con la descentralización administrativa consagrada por la Ley 29 de 1989, se asigna a los Alcaldes Municipales las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales, de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigente y que expiden en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional ajustándose a los cargos vacantes de las Plantas de Personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Que la estructuración orgánica de la Secretaría de Educación Municipal, inicia el proceso de ejecución en cumplimiento de las funciones que demande la municipalización de la Educación, mediante la creación de los siguientes cargos: Un Secretario de Educación, un Jefe de Planeación y Estadística y una Secretaria,

ACUERDA :

ARTICULO PRIMERO.- Concédese al señor Alcalde de Barranquilla, un periodo de ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, para que dicte los decretos correspondientes tendientes a la operacionalización de la Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación Municipal.

10 Debo te
15/26 Mayo/90

es Manual
Barranquilla
1900/1910
Sub-Director



CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA

ACUERDO No. 011

(= 3 de Feb. 1990)

Por el cual se autoriza al Alcalde, crear la Secretaría de Educación Municipal".

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA

en uso de sus facultades legales
y en especial las que la ley
29 del 15 de Febrero de 1939
y su Decreto reglamentario
1706 de 1939,

ACUERDA

ARTICULO PRIMERO: Concédese al señor Alcalde de Barranquilla, un periodo de ciento veinte (120) días, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, para que dicte los Decretos correspondientes, tendientes a la operacionización de la estructura Orgánica de la Secretaría de Educación Municipal.

ARTICULO SEGUNDO: Créanse los siguientes cargos:

	ASIGNACION	CTOS. REPRES.
Un Secretario de Despacho	\$325.000,00	\$ 325.000,00
Un Jefe de Planeación y Estadística.....	162.750,00	37.250,00
Una Secretaria.	126.500,00	-----

ARTICULO TERCERO: Créanse los cargos de Subsecretario en cada una de las Secretarías del Despacho de la Alcaldía Municipal de Barranquilla.

Autorízase al Alcalde Municipal para establecer las funciones y remuneraciones correspondientes de Acuerdo con la escala salarial existente en el Municipio.

PARAGRAFO: Autorízase al Alcalde Municipal para efectuar los créditos y contracréditos en el presupuesto Municipal para cumplir con lo establecido en el Presente Acuerdo.

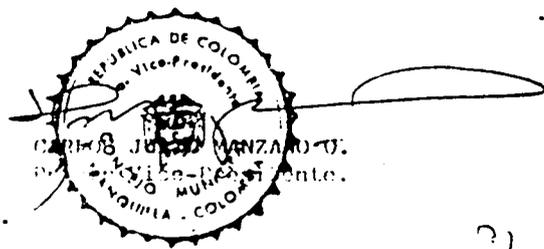
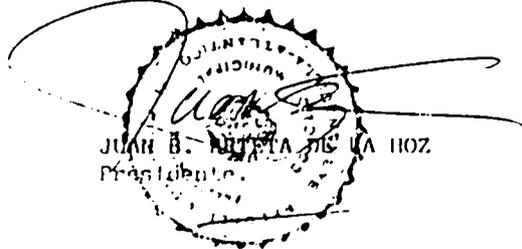
ARTICULO CUARTO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción.

EJECUTESE Y PUBLIQUESE

Dado en Barranquilla, a los _____ días del mes de _____ de Mil Novecientos Noventa (1.990).

Este es copia auténtica del original que reposa en el Archivo del Secretario General de la Alcaldía Municipal.

Secretaria General





CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANQUILLA

-2-

"Por el cual se autoriza al Alcalde, crear la Secretaría de Educación Municipal".

Alvaro Andrade Pa.
 ALVARO ANDRADE PA.
 Secretario General del Concejo Municipal.

German Gonzalez Garcia
 GERMAN GONZALEZ GARCIA
 Secretario General del Concejo Municipal.

El suscrito Secretario General del Honorable Concejo Municipal, CERTIFICA: Que el presente Artículo fue aprobado y discutido en tres (3) Debates de las sesiones extraordinarias correspondientes a los días 26 y 30 de Marzo y 2 de Abril de 1.990, según consta en el Libro de Actas de la Corporación.

El Secretario General del Honorable Concejo Municipal, hace constar que el presente documento es copia auténtica del original que se encuentra en el archivo de la Secretaría.

German Gonzalez Garcia
 GERMAN GONZALEZ GARCIA
 Secretario General del Concejo Municipal.

ALCALDIA MAYOR DE BARRANQUILLA. RECIBIDO EL DIA TRES (3) DE ABRIL DE 1.990, SIENDO LAS 10:30 A.M., PASA AL DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDIA.-

Carlos Lafaurie
 CARLOS LAFAURIE PEÑARANDA
 SECRETARIO GENERAL ALCALDIA
 MAYOR DE BARRANQUILLA.-

DESPACHO DEL ALCALDE, ABRIL TRES (3) DE 1.990.-

Gustavo Certain Duncan
 GUSTAVO CERTAIN DUNCAN
 ALCALDE MAYOR DE BARRANQUILLA.-

BIBLIOGRAFIA

AVELLANEDA, Luis Carlos. El Déficit financiero de la Educación Pública.

CARTILLA INFORMATIVA: " Ley 29 de 1989". Descentralización de la Educación. Ministerio de Educación Nacional. - Departamento del Atlántico a Alcalde. de FER., Atlántico.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Política Educativa: Inseguridad y Deficiencia. Bogotá.1986. - p. 231.

CORREA ASMUS, Gustavo. Guía práctica de Metodología, para la presentación de trabajos escritos. Bogotá. Taller Universidad Santo Tomás, 1982, pág. 21.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan de Apertura Educativa 1991 -1994. Bogotá, Marzo 1991, Documento MEM. D.N.P. 4.D.S. -D.E.C. 2518.

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA: El 90% de los departamentos no está preparado dice FER. En el Heraldo Baranquilla, 12 septiembre de 1.988.

LA DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL. En Revista Económica Colombiana de la Contraloría General de la República.

FEDERICI, Mokus Antana: La calidad de la Educación y la Educación Pública. Rev. #7: FECODE, Abril de 1987.

GARCES, Zady: " La Administración del Sector Educativo". En Educación y Cultura #5, Revista CEIO, FECODE. Bogotá, 1985.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS, ICONTEC, ICFES. Bogotá. 1991.

NOTICIAS FORO. Las Políticas del Desarrollo y la REforma Municipal, Fundación Foro Nacional por Colombia. Marzo de 1.990 #9, Bogotá.

RODRIGUEZ, Abel. Crisis Financiera y Administrativa de la Educación Pública. En Rev. Educación y Cultura #2 Febrero de 1984. Bogotá.

RODRIGUEZ CESPEDES, Abel. Estado, Educación, Régimen y Realidad. Editorial, Cooperativa del Magisterio. Asociación PAIDEA, Bogotá. Col. 1991.