La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación pública en Colombia: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal[1]

Jesús Duarte[2]

I. Introducción

En las discusiones sobre los problemas educativos del país hay algún consenso acerca de los objetivos generales de las políticas del gobierno en el sector para los próximos cinco años: universalizar la educación básica (y uno o dos años de preescolar) y mejorar la calidad de la educación que se imparte en nuestras escuelas. Sin embargo, hay menos consenso, y sobre todo menos claridad, en cómo lograrlo, y en qué obstáculos hay que enfrentar, y vencer, para facilitar el logro de tales objetivos. En este documento, orientado a alimentar el debate en torno a las propuestas del plan decenal de educación, me referiré a dos problemas (entre otros muchos) que en mi opinión han impedido que esfuerzos pasados y presentes por mejorar la educación de los colombianos hayan dado mejores frutos: en primer lugar, la poca capacidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN) para adelantar políticas nacionales y para imponer estándares mínimos a lo largo del país, la cual ha sido una debilidad heredada históricamente; y en segundo lugar, la aguda politización de la administración de la educación pública en el país. Al final del documento se presentan algunas recomendaciones orientadas a resolver estos dos problemas.

II. La incapacidad histórica del MEN para desarrollar las políticas educativas nacionales

Una rápida mirada a la historia de la educación pública en Colombia nos muestra que el Gobierno Central nunca ha tenido influencia real en las regiones y que ha sido incapaz de imponer su autoridad en materia educativa en el territorio nacional[3]. Una cosa ha sido la retórica gubernamental y el contenido de la

---

[1] Trabajo preparado para las discusiones del Plan Decenal de Educación coordinado por el Ministerio de Educación Nacional. Las ideas presentadas en este documento son responsabilidad del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del Ministerio.

[2] Doctor Ciencias Políticas, Universidad de Oxford.

[3] Para una revisión de la educación en la historia colombiana véanse: Helg (1987) y (1980); Safford (1976); Jaramillo (1984); Fresneda y Duarte (1984); Loy (1979); Silva (1989); Lebot (1972) y (1979); y Arnove (1978).

legislación sobre educación, y otra, muy distinta, la capacidad del Ministerio de Educación para hacer realidad las políticas centrales.

A. El Sistema educativo oficial en el siglo pasado

Durante el siglo XIX la mayor parte de la legislación y de las políticas educativas aprobadas por los gobiernos centrales no se cumplieron o no se pusieron en práctica. Todo el período entre la independencia y 1886 puede ser caracterizado por los intentos del gobierno nacional por expandir la instrucción primaria y la educación técnica, y por construir un sistema nacional de educación. Pero, cualquiera que fuera el contenido de las reformas, ninguna de ellas estuvo acompañada por la asignación de los recursos financieros necesarios para asegurar su implementación. Por ejemplo, aunque los gobiernos radicales de mitad del siglo XIX declararon que "la Paz, los Caminos y las Escuelas" eran la única vía hacia el progreso económico y la civilización, los pocos datos disponibles para el período muestran una disminución en la cobertura y en los recursos del gobierno nacional orientados a educación, hasta tal punto que en algunos años, en el presupuesto nacional no se asignaron partidas para el sector[4].

A pesar de que no faltaron ideas ni reformas en las políticas educativas de los gobiernos nacionales en el pasado siglo, muy pocas fueron implementadas. Muy poco se puso en marcha de, por ejemplo, las reformas promovidas por Mariano Ospina Rodríguez en 1844, orientadas a impulsar la educación técnica y a dotar al país de un sistema de educación elemental. No hay evidencias, dice Jaime Jaramillo Uribe, de las escuelas de preescolar, o de las escuelas de adultos, o de las escuelas-talleres propuestas en la reforma de Ospina[5]. La reforma escolar de 1870, impulsada por el presidente Eustorgio Salgar, propuso educación elemental obligatoria para todos los niños, neutralidad religiosa, y un sistema educativo nacional uniformemente organizado, dirigido y supervisado por el gobierno central. Sin embargo, esta reforma fue una de las causas de la guerra civil de los años 1876 y 1877, y aunque el gobierno central ganó la guerra, las consecuencias para la educación fueron desastrosas: las clases fueron suspendidas por largos períodos, textos y pupitres fueron destruidos, y muchas aulas fueron usadas como barracas militares durante el conflicto[6].

El estancamiento económico, las múltiples guerras civiles, y la inestabilidad política de la segunda mitad del siglo XIX debilitaron la posibilidad de éxito de los proyectos educativos aprobados por el gobierno central. La escasa educación pública existente era financiada y controlada por las regiones y la participación del gobierno central tanto en la financiación como en la administración de las escuelas era mínima. Durante el primer gobierno de Núñez, en el cual se desmontaron todos los elementos conflictivos de la reforma

[4] Fresneda y Duarte (1984).

[5] Jaramillo (1984).

[6] Véase Loy (1979) y (1978).

de Salgar, uno de los secretarios de Instrucción Pública reconocía la poca capacidad del gobierno central en materia de educación: "al director jeneral de instrucción pública se le ha abrumado de muchos i trascendentales deberes de pura iniciativa, pero no se le han dejado a su alcance sino mui reducidos medios de acción propia i de impulso directo: ni tiene a su disposición inmediata los fondos i elementos que son precisos para la propagación de la enseñanza en donde quiera i en el momento en que la necesidad se haga sentir"[7]. Los diferentes gobiernos de la Regeneración desmontaron uno a uno los puntos conflictivos de la Reforma de Salgar, y con la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887 le entregaron a la Iglesia Católica el control social sobre los maestros y directivos, y sobre los contenidos de la educación pública. Al hacer esto, el estado central estaba tácitamente admitiendo la inmensa debilidad que tenía en los asuntos educativos de la nación. En 1886 la Dirección Nacional de Instrucción Pública fue transformada en Ministerio de Instrucción Pública, con lo cual la administración de la educación dejó de estar subordinada al Ministerio de Gobierno. Aún así, las autoridades educativas del nivel central siguieron careciendo de instrumentos adecuados para llevar a la práctica las políticas educativas nacionales.

B. La primera mitad del siglo XX

Esta situación permaneció inalterada durante la mayor parte de los primeros treinta años del presente siglo. Así lo ilustra Aline Helg en su libro sobre la historia de la educación en Colombia, en el que afirma que la presencia del Ministerio de Instrucción Pública era inexistente en los departamentos: "[el Ministerio]...no tiene ningún poder de nombramiento sobre los niveles inferiores de la jerarquía educativa. El aislamiento y la impotencia del Ministerio de Instrucción Pública, tanto como la independencia de los departamentos, son sorprendentes. La instrucción pública es en efecto un deber de los departamentos, más no de la Nación"[8].

Durante la República Liberal se tomaron ciertas medidas para incrementar el rol del gobierno central en la educación pública: la reforma constitucional de 1936 le otorgó la suprema inspección de la educación, estableció la obligatoriedad de la educación elemental y debilitó el control de la Iglesia en la administración y las políticas educativas. Así mismo, los gobiernos liberales de este período introdujeron nuevas ideas pedagógicas e intentaron asignarle al centro una mayor capacidad de intervención en materia educativa. Sin embargo, una mirada a las cifras de cobertura y de presupuesto permiten argüir que la mayoría de las transformaciones de esa época, fueron mas retóricas que reales. No hubo cambios en las tasas de cobertura en primaria y secundaria: la tasa bruta de primaria permaneció alrededor del 42% y la de secundaria por debajo de 5%[9] La participación del gasto público en educación en el

---

[7] Citado en la Memoria del Secretario de Instrucción Pública Dirigida al Presidente de Colombia, 1881, (Bogotá, 1881), Imprenta Medardo Rivas, p. 17.

[8] Helg (1987).

[9] Ver cifras de cobertura en Lebot (1972) y Londoño (1990) anexo estadístico.

PIB, la cual es un buen indicador para medir el esfuerzo del gobierno central, en lugar de aumentar disminuyó de 1.4% en 1938 a 1% en 1946.

Así, a pesar de la legislación introducida en ese período, Jorge Eliécer Gaitán, como Ministro de Educación en 1940, tuvo que reconocer el reducido rol del gobierno central en la educación nacional: "En el funcionamiento de la escuela pública colombiana hay una verdadera sociedad anónima formada por la Nación, el Departamento y los Municipios, que se debate en medio de la incongruencia. Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad. Su desarmonía, que va desde la dirección administrativa hasta lo económico como lo pedagógico, se traduce en pugnas, formulismos, litigios y abandono de lo que debería ser el central objetivo de las actividades. Enfrente de todo lo cual, al Ministerio de Educación, que debería contar entre lo primordial la educación primaria, le corresponde el triste papel inoperante de convidado de piedra..."[10]. La debilidad del Ministerio de Educación también se reflejó, por ejemplo en que apenas tenía 18 inspectores para cubrir cerca de 8.300 escuelas públicas dispersas en toda la geografía nacional[11].

C. La expansión educativa a partir de 1950

La expansión de la educación en Colombia sólo comenzó en los años cincuenta, y sólo se consolidó durante las dos décadas siguientes. La cobertura bruta de primaria (para la cohorte de 6 a 11 años) pasó de 45% en 1950 a 90% en 1970 y 100% en 1978. La cobertura de secundaria subió de 5% en 1950 a 38% en 1976 y la de educación superior pasó de 0.1% a 7% en el mismo período. Esta expansión estuvo asociada con el incremento en el presupuesto del gobierno central para educación y con una mayor intervención del centro en materia educativa[12]: el gasto público en educación se incrementó a 3% del PIB y su participación en el presupuesto del gobierno central pasó de 9% en los años cincuenta a 20% en la década de los setenta.

La expansión educativa coincidió con una mayor centralización de las finanzas y la administración de la educación pública. En 1960 el gobierno de Lleras Camargo decidió asumir la responsabilidad de la financiación de la educación primaria pública. Durante los años sesenta fueron creados un gran número de Colegios Nacionales de secundaria y los Institutos Nacionales de Educación Media (INEM), financiados y administrados directamente por el MEN. Durante el período de Carlos Lleras Restrepo, el gobierno reorganizó la estructura administrativa del MEN, estableció una serie de organismos nacionales adscritos para el manejo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, las construcciones escolares, la cultura y el deporte, y otras funciones antes concentradas en el Ministerio. En esa reforma, además se crearon los FER -Fondos Educativos Regionales-, con

[10] Véase Lebot (1972).

[11] Véase Helg (1987).

[12] Véase Londoño (1990).

el fin de reforzar el control del Ministerio y del gobierno central sobre los fondos transferidos a los departamentos para educación pública. En 1975 la administración de López Michelsen nacionalizó el gasto del sector oficial en la educación secundaria.

Los FER fueron diseñados por el centro para debilitar el control de los departamentos sobre las finanzas de la educación oficial, y para obligarlos a seguir las políticas nacionales en materia de gasto educativo. Debe recordarse que antes de los FER los fondos transferidos por el gobierno nacional a los departamentos eran frecuentemente desviados por los gobernadores hacia otros fines, y no era inusual que a los maestros públicos no se les pagara por largos períodos, o que hubiera masivas contrataciones de maestros sin fondos para pagarles en los períodos previos a las elecciones[13]. Esto condujo a numerosas huelgas de maestros durante los años sesenta y a una situación de caos en la administración de la educación pública en los departamentos.

Con los FER el gobierno central, después de muchos intentos fallidos desde el siglo XIX, pudo tener un instrumento para intervenir más activamente en la administración de la educación pública a nivel de los departamentos. Así, en 1971, Luis Carlos Galán, siendo Ministro de Educación, pudo afirmar que los FER eran el único vínculo real entre el MEN y los departamentos. Galán, sin embargo, al mismo tiempo admitía la debilidad y las imperfecciones de ese vínculo: "A los FER se acude muchas veces en busca de que el Ministerio solucione problemas de orden financiero, pero se les da poca o nula participación en la toma de decisiones administrativas, muchas de las cuales originan esos mismos problemas"[14]. Arnove (1978) señala los problemas que enfrentaron los FER durante los años setenta y reporta las frecuentes violaciones a los contratos entre los departamentos y los FER, y sobre todo el poco poder que tenía el gobierno nacional para castigar a los departamentos transgresores. El autor cita a uno de los directores de los FER para mostrar la poca capacidad de maniobra que tenía el MEN cuando los departamentos cometían irregularidades: "Cuando el departamento no se ajustaba al contrato, el Ministro con frecuencia se enojaba y hablaba de suspender el pago mensual al departamento, pero nunca lo hizo. Usted debe recordar que él también es un político, y él debe trabajar con los gobernadores que también son políticos. El Ministro puede presionar a los gobernadores pero también esta sujeto a las presiones políticas por parte de ellos"[15].

A pesar de los problemas señalados, los FER fueron un instrumento eficaz para mejorar la administración de los recursos transferidos por el centro a los departamentos, para financiar la educación pública. Hacia finales

---

[13] Para un análisis de los FER véase E. M. Hanson (1983) y (1989).

[14] MEN, Proyecto de Ley por la cual se Dicta el Estatuto General de la Educación, Bogotá, Imprenta Patriótica, Bogotá, 1971, p.29.

[15] Arnove (1978).

de los años setenta, sin embargo, las funciones de los FER se fueron ampliando y empezaron a ser vistos por los políticos regionales como otra cuota burocrática a la que tenían derecho. A partir de allí empieza la etapa de politización de los FER, y empieza su transformación: pasaron de ser instrumentos técnicos cuyo objetivo era garantizar el buen uso de los recursos para educación, a ser instituciones cada vez más politizadas y burocratizadas. La politización de los FER puede ilustrarse con el hecho de que el nombramiento de los Delegados de los FER, que en un comienzo se realizaba autónomamente por el Ministro de Educación, empezó a ser negociado entre el Ministro y los políticos regionales, y en los años ochenta, con contadas excepciones, fue impuesto por los grupos políticos regionales a los ministros de turno.

D. Las reformas recientes[16]

A partir de 1980 buena parte de las tendencias que caracterizaron los decenios anteriores cambiaron de dirección. El crecimiento de la cobertura en primaria se detuvo y en algunos años llegó a ser negativo. La expansión de la secundaria y la educación superior continuó pero a un ritmo muy inferior al experimentado en las dos décadas anteriores. El gasto público total en educación creció hasta 1984 (3.6% del PIB), año a partir del cual disminuyó hasta el final del decenio, con un aumento moderado en los años noventa. Igualmente, se empezaron a dar pasos hacia la descentralización de las funciones que el MEN había concentrado. A comienzos de los años ochenta se inició, muy desigualmente a través del país y también con desiguales resultados, la nuclearización de la educación a nivel local. En 1986 el gobierno transfirió a los municipios la función de construir y mantener las escuelas y los establecimientos deportivos. En 1988 la Ley 24 le otorgó una nueva estructura al MEN, trasladando a los departamentos la administración de los establecimientos educativos. En 1989, la Ley 29 transfirió la administración de los maestros pagados por el nivel central a los alcaldes municipales.

En los años noventa se aprobaron nuevas medidas para profundizar el proceso de descentralización de la educación pública. La Ley 60 de 1993 reguló las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios, destinadas a financiar la educación y la salud. La Ley General de Educación de 1994 asignó un mayor rol a los departamentos en la administración de los fondos públicos para educación y transfirió los FER del nivel central al nivel departamental.

El proceso de descentralización de la educación de los últimos 15 años se ha caracterizado por su desorden e incoherencia. Muchas medidas se aprobaron sin dotarlas de los instrumentos necesarios para llevarlas a la práctica; otras normas contradecían o duplicaban medidas que seguían vigentes; otras se aprobaron sin haberle dado tiempo a reformas recientes de probar sus beneficios. Por ejemplo, la nuclearización fue lanzada con bombos y platillos por el MEN como una solución a la falta de una estructura organizativa a nivel local para el manejo de las escuelas y al poco tiempo fue abandonada por sus mismos pro-

[16] Ver Sarmiento (1991).

motores. La nuclearización además tuvo que enfrentar, por un lado, la falta de apoyo y en muchos casos el saboteo de las Secretarías Departamentales de Educación (SEDs) y de los supervisores departamentales, y por otro, la oposición de algunos sindicatos departamentales de maestros que veían en ella sólo una forma más de control sobre los docentes. La nuclearización además no siempre tuvo en cuenta la división municipal del territorio, lo cual condujo a posteriores conflictos con los alcaldes, que aún no han sido completamente resueltos.

La Ley 24 de 1988, para mencionar otros ejemplos, no había empezado a ser desarrollada cuando fue reformada, tan solo un año después, por la Ley 29 de 1989. Las reformas a la estructura interna del MEN aprobadas en la Ley 24 de 1988 no habían empezado a concretarse cuando nuevas reformas al MEN fueron aprobadas en 1992 y luego en 1994. La Ley 29 entregó a los alcaldes el manejo de la planta física de las escuelas que, sin embargo, seguían perteneciendo a los departamentos y no a los municipios. La Ley 60 de 1993, hasta la fecha la más comprensiva medida para la descentralización de la educación, buscó alcanzar con el mismo mecanismo demasiados objetivos a la vez: regular las transferencias financieras para educación a los departamentos y municipios, garantizar recursos financieros para cumplir con los mandatos constitucionales de coberturas mínimas en educación básica, premiar a los departamentos o municipios con mayor esfuerzo fiscal y redistribuir los fondos educativos en favor de las regiones más pobres. Objetivos, si bien todos muy importantes, algunas veces contradictorios entre sí, y en todo caso imposibles de alcanzar con un solo mecanismo. Finalmente, para poner fin a esta lista incompleta de incoherencias en la legislación sobre descentralización de la educación, la Ley General de Educación asignó un papel protagónico a la comunidad y a la institución escolar, pero no le garantizó a la comunidad ningún mecanismo que le diera poder real en el manejo de las escuelas, ni le otorgó a las escuelas instrumentos para el manejo autónomo de sus recursos financieros y humanos.

E. La debilidad del MEN y sus deficiencias administrativas

Este repaso a la historia de la educación pública en Colombia muestra que el nivel central siempre ha tenido muy poco control e influencia sobre lo que realmente sucede en las escuelas y colegios públicos en el país. Los vínculos entre el MEN y los niveles departamentales y locales han sido siempre débiles. El MEN, si bien constitucionalmente establece las políticas nacionales y ejerce la inspección sobre todo el sistema educativo, no ha tenido instrumentos para imponer las primeras, ni mecanismos para desarrollar la segunda. El MEN, como afirma Hanson, ha jugado, en el mejor de los casos, un papel de asesor frente a los departamentos y municipios, y estos, cuando lo han encontrado conveniente, han ignorado repetidamente la legislación y las políticas educativas nacionales[17]. Aún en el período más centralista de la historia educativa del país, en los años setenta con los FER, el MEN limitó su acción a la reducción del

[17] Véase Hanson (1989).

caos en la administración de los fondos públicos para educación, y fue muy poco lo que pudo hacer para que los sistemas educativos departamentales acataran las normas y políticas nacionales.

La debilidad histórica del MEN para penetrar con sus políticas y normas mínimas al país se expresa en la falta de instrumentos para desarrollar sus funciones básicas de diseño de política, evaluación e inspección general del sector, y asesoría a los niveles departamentales y municipales. En primer lugar, el MEN carece de un adecuado sistema de información que le permita saber qué está pasando con la educación en el país. Así por ejemplo, sólo hasta 1991 tuvo datos más o menos confiables de cuántos docentes oficiales había y qué nivel los pagaba. Los datos sobre escuelas y alumnos son poco confiables, no tanto porque no exista el instrumento para recolectarlos, sino porque no hay control de calidad de la información recogida, ni capacidad para el procesamiento ágil y el análisis oportuno de la información. Los esfuerzos para crear un sistema de información sobre la calidad de la educación son recientes y han carecido, desafortunadamente, de continuidad.

En segundo lugar, no existe un sistema efectivo de supervisión e inspección que le permita al Ministerio saber cómo esta funcionando la administración de la educación pública en el país. No hay mecanismos en el nivel central para evaluar si las Secretarías Departamentales de Educación, y las demás agencias educativas departamentales, cumplen con las normas nacionales para la administración de los docentes. Del nivel departamental hacia abajo, la situación no es diferente. Los supervisores departamentales son nombrados más por recomendaciones políticas que por méritos, y ni sus funciones ni los instrumentos para ejercerlas han sido claramente definidos. Con el establecimiento de los directores de núcleo, sus anteriores funciones pasaron a ser ejercidas por éstos, pero su peso político ha impedido su desaparición y han sobrevivido a varios intentos del MEN para eliminarlos de la estructura organizativa. De otra parte, los directores de núcleo, donde funcionan, cumplen un papel más de asesores pedagógicos que de inspección, de tal forma que nadie ejerce esa función dentro del sistema.

En tercer lugar, el MEN no tiene mecanismos adecuados para controlar y evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios, ni tampoco el uso de los fondos destinados a proyectos de inversión en educación. Los FER, que fueron diseñados para tal fin, se politizaron y burocratizaron hacia finales de los años setenta y dejaron de cumplir con esa función. En el nuevo esquema descentralizado que se está construyendo, los FER pasaron a ser organismos del orden departamental. Así, el MEN tiene que diseñar nuevos instrumentos para evaluar y controlar el uso de las transferencias a las regiones.

En cuarto lugar, a pesar de los esfuerzos para introducir esta función, el Ministerio carece de un sistema que le permita ejercer el seguimiento y evaluar el impacto de las políticas y programas educativos nacionales, para que el gobierno central pueda ajustar las políticas en ejecución[18].

En los últimos años se ha venido haciendo un gran esfuerzo por modernizar al MEN, incorporar funcionarios altamente calificados, y dotarlo de instrumentos para adelantar las funciones de diseño de políticas, normas nacionales, evaluación e inspección. Ese esfuerzo está apenas en sus inicios y requiere continuidad y perseverancia. El Plan Decenal de Educación puede ser un instrumento ideal para poner término a la debilidad histórica de esta institución, y dotar al gobierno central de un Ministerio de Educación capaz de ejercer sus funciones.

En algunas discusiones sobre el proceso de descentralización en educación se ha presentado la imagen de un MEN todopoderoso que ha concentrado la mayor parte de las funciones del sector y ha dejado muy poco espacio a la iniciativa de las regiones. Nuestra revisión de la historia de la educación en el país muestra una visión completamente diferente. El nivel central ha tenido en el papel muchas funciones pero ha carecido de instrumentos para ejercerlas y su capacidad para desarrollar las políticas educativas nacionales ha sido mínima. Ahora que el país se está moviendo hacía una administración descentralizada de la educación, lo que se requiere es, no debilitar aun más a la capacidad del MEN, sino por un lado definirle con claridad sus funciones y, sobre todo, dotarlo de instrumentos para que cumpla eficazmente esas funciones. La actual debilidad del MEN es un obstáculo para construir un sistema educativo descentralizado.

III. La politización de la administración de la educación pública[19]

Aunque en Colombia hay una serie de normas nacionales que regulan la administración de los docentes oficiales, un análisis de las relaciones entre los docentes y las instituciones estatales encargadas de su manejo (hasta hace poco las SED, los FER y otras entidades departamentales, y ahora, en algunos municipios del país, las alcaldías), nos indica que estas en buena parte están mediadas por el clientelismo político. El clientelismo también interviene activamente en la distribución de los recursos de inversión en el sector.

A. La Politización de la administración de la educación oficial[20]

En la educación pública colombiana hay normas claramente definidas para la selección, los nombramientos, y las transferencias del personal docente y administrativo. También

---

18 Sobre las deficiencias institucionales del sector educativo véase Sarmiento et. al. (1987); Molina et al. (1993); y Banco Mundial (1994) capítulos 3 y 6.

19 Gran parte de las afirmaciones que se hacen en este capítulo se basan en los resultados del trabajo de campo realizado por Duarte (1995b) y en el estudio de Lozada (1992).

20 Sobre este tema véase el análisis del caso de dos departamentos en Colombia en Duarte (1994b). Cubillos (1982) analizó el impacto del clientelismo en la Secretaría de Educación de Cali. *El Tiempo*, del 16 de Agosto de 1992 (p. 1E), reporta casos de clientelismo en la educación de Bogotá. *Cambio 16*, del 22 de Noviembre de 1993 (p. 17), analizó el predominio del clientelismo en la educación oficial en Casanare y Arauca. Esto sólo para mencionar algunos casos reportados en la prensa nacional. En la prensa regional no es difícil encontrar noticias reportando prácticas clientelistas en la educación oficial.

existe una escala nacional de salarios para los docentes, claros procedimientos para el pago de sus respectivas pensiones y otros derechos laborales y normas mínimas que deben cumplir aquellos que aspiren o estén en la planta docente oficial o en la administración de la educación pública[21]. Las normas establecen, por ejemplo, que su selección y nombramiento debe ser por mérito, a través de concursos públicos, y que los traslados no deben afectar los estudios de los niños. Estas normas, con todas sus imperfecciones y rigideces, forman las bases de lo que se podría llamar un modelo universalista de interacción entre los docentes oficiales y el estado colombiano, en el cual el acceso al sistema, y la circulación dentro del mismo, está regulado por normas que deben ser aplicadas por igual a todos los individuos[22].

Sin embargo, la evidencia encontrada en algunos departamentos y los resultados de análisis en varias regiones del país indican que buena parte, si no la mayor parte, de la interacción entre maestros públicos y las entidades departamentales y municipales encargadas de la educación pública es completamente diferente del modelo universalista previsto en las normas nacionales. El tipo de interacción entre docentes y Estado en nuestro país puede ser descrito más adecuadamente como un sistema en el cual los objetivos de las transacciones son particularistas, mientras la naturaleza de las transacciones es individualista[23]. Los objetivos particularistas obtenidos a través de transacciones individualistas son típicos de los sistemas clientelistas de interacción social[24].

Los concursos públicos han sido más la excepción que la norma para la selección y nombramiento de maestros oficiales (pagados por la nación o los departamentos) y rectores de escuelas y colegios públicos, a pesar de que ellos fueron establecidos como obligatorios desde 1979. Los concursos, con muy contadas excepciones, parecen ser desconocidos por las autoridades municipales, y los docentes municipales han sido nombrados casi siempre "a dedo por" los alcaldes. Así, una gran parte de los docentes oficiales han sido nombrados no por sus méritos y calificaciones académicas sino por sus "palancas" políticas.

---

[21] Véanse entre otros: el Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente); el Decreto 2621 de 1979; los Decretos 250, 297 y 897 de 1981; los Decretos 175, 176 y 177 de 1982; la Resolución 20974 de 1989; y la Ley General de Educación de 1994.

[22] Sobre las diferencias entre modelos universalistas y clientelistas de interacción social véase Eisenstadt y Roginer (1984).

[23] Objetivos particularistas son aquellos que se buscan para satisfacer las necesidades de un individuo o su círculo inmediato familiar o de amigos. Objetivos categóricos o colectivos, los cuales son opuestos a los particularistas, están orientados a satisfacer las necesidades de grupos sociales. De otra parte, las transacciones individualistas se caracterizan por el contacto personal y directo entre clientes y patrones o intermediarios, mientras las transacciones colectivas, opuestas a las individualistas, se caracterizan por las discusiones y negociaciones entre organizaciones representativas de grupos sociales, o grupos de interés, y partidos políticos. Las transacciones particularistas son usualmente realizadas en la etapa de ejecución de las políticas o programas, mientras las colectivas se llevan a cabo en las etapas legislativas. Sobre este tema véase Valenzuela (1977), especialmente la parte II, capítulo 7.

[24] Sobre clientelismo político ver Eisenstadt y Roginer (1982); Chubb (1982); Valenzuela (1977), capítulo 7; y Chapham (1982).

Las cartas de recomendación son un requisito indispensable para ser nombrado en el sistema de educación oficial. Esta situación parece haber sido, y parece continuar siendo, tan común, que en 1985 la misma Ministra de Educación, Doris Eder, denunció que "el cien por ciento de los educadores en Colombia han sido nombrados por recomendaciones políticas y es raro que un funcionario no nombre a un maestro con una carta de un dirigente"[25]. Con la descentralización de la educación a los municipios, el clientelismo en los nombramientos de docentes, que usualmente se concentraba a nivel de las Secretarías Departamentales de Educación, en lugar de disminuir se ha exacerbado.

Las presiones clientelistas sobre las autoridades educativas departamentales o municipales han conducido al nombramiento de personas sin las calificaciones mínimas requeridas por la ley para ejercer la docencia, en despidos injustificados de docentes y en la rotación contínua de una parte de los docentes, especialmente de aquellos maestros de carácter departamental y municipal, o aquellos que trabajan por contrato. Frecuentemente, cuando hay cambios en la dirección de las secretarías departamentales de educación, la mayoría de los docentes por contrato son cambiados. Con los nombramientos de nuevos alcaldes, la mayoría de los maestros municipales son reemplazados. De otra parte, a pesar de las normas existentes, no ha sido excepcional que las autoridades departamentales y municipales nombren maestros sin que existan los recursos financieros para pagarles[26]. Algo similar ocurre con las transferencias de maestros: la mayoría de ellas se hacen sin seguir las normas establecidas, sin tener en cuenta las consecuencias negativas para el normal desarrollo de la vida escolar, y se consiguen a través de intermediarios políticos.

Las "palancas" políticas también son usadas para asegurar y acelerar otro tipo de aspectos administrativos de los docentes como las promociones, o para agilizar el pago de pensiones y otros beneficios sociales. Si bien en teoría todos los maestros tendrían derecho a estos beneficios de manera automática, los procedimientos para acceder a ellos son complejos y en muchos casos los recursos son insuficientes para cubrir a todos los maestros. Por consiguiente, a los docentes no les queda otra opción que entrar en transacciones clientelistas para acelerar los procedimientos o asegurar los recursos adeudados.

Los jefes de los diversos grupos políticos de los partidos tradicionales controlan las posiciones claves en la estructura de poder de los sistemas educativos departamentales y municipales. Ellos monopolizan el acceso de los maestros a la mayoría de los procedimientos administrativos y controlan su distribución en las escuelas y municipios. En

---

[25] Véase La Opinión, Cúcuta, 17 de Mayo de 1985, p. 3.

[26] El Tiempo del 16 de agosto de 1992 (p. 1E), reportó que en 1992 se habían nombrado 2.408 maestros por intermediación clientelista. Duarte (1995a), presenta numerosos casos de nombramientos de docentes sin fondos para pagarles en Sucre y Nariño en los años ochenta. Otro caso famoso fue el de un gobernador de Córdoba en 1988 que nombró cerca de dos mil maestros una semana antes de las elecciones de Mitaca, con lo cual dejó en quiebra al departamento por un largo período.

esta forma, los "barones" políticos regionales han llegado a convertirse en los intermediarios obligatorios entre los maestros públicos y la administración de la educación oficial. Los políticos regionales tienen en la educación pública una fuente importante de votos y de respaldo político, no sólo por el poder que tienen sobre la selección y el nombramiento de los docentes y el personal administrativo, sino porque controlan muchos de los procedimientos administrativos de la vida diaria de los maestros. Esto tiene como resultado la competencia entre estos grupos por el control de las SED y los FER y otras entidades educativas del orden departamental. La gran fragmentación que caracteriza a los partidos políticos tradicionales en los departamentos y la existencia de numerosas facciones dentro de cada partido a nivel regional, genera una gran competencia entre los diversos grupos por controlar estas instituciones y explica los frecuentes cambios del personal directivo y de los grupos técnicos de estas instituciones.

Los docentes y candidatos a ingresar al sector educativo oficial han aprendido por experiencia propia que es muy poco lo que se puede obtener en las entidades encargadas de la administración de la educación pública sin la intervención de patrones políticos. Los intermediarios que arreglan las transacciones entre los docentes y los políticos son en la mayoría de los casos supervisores, o funcionarios de las SEDs o los FERs, o de otras dependencias educativas departamentales o municipales. Los políticos usan las conexiones que tienen en los puestos claves de las dependencias oficiales para lograr los favores que necesitan para sus clientes. Los bienes que intervienen en las transacciones son nombramientos, transferencias, promociones y aceleración de trámites, por el lado de los patrones, a cambio de asegurar un número mínimo de votos en las elecciones, participación en los comités de barrio de los grupos políticos, apoyo en la consecución de dinero para financiar las campañas, y activismo político para movilizar votantes a favor del grupo del jefe político durante las campañas electorales.

Desde comienzos de los noventa la administración de los docentes oficiales ha sido transferida a los municipios. El desarrollo de este proceso ha sido lento y desigual a lo largo del país, pero hasta la fecha cerca de dos terceras partes de los municipios han recibido la administración de los docentes. Las SEDs, los FERs y otras entidades departamentales han perdido por consiguiente mucho de su anterior poder, pero el nivel de clientelismo en las áreas aún bajo su control permanece inalterado. El nivel de politización de la educación pública a nivel municipal, en cambio, se ha incrementado con el aumento de las funciones municipales. La descentralización de la administración de los docentes oficiales a nivel local ha resultado frecuentemente en una municipalización del clientelismo en la educación pública.

B. La politización de la ejecución de proyectos de inversión en educación[27]

El clientelismo no sólo es una característica de la administración de los docentes oficiales

[27] Sobre este tema véase Duarte (1995b).

sino que juega un papel importante en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector educativo.

Uno de los aspectos que más sorprende al analizar la educación en Colombia es la gigantesca disparidad entre los propósitos y metas de los proyectos de inversión en el sector y los modestos resultados alcanzados. La explicación tradicional de esta disparidad es la debilidad administrativa de las entidades ejecutoras, y el mal manejo de los proyectos. Es cierto que buena parte de los retrasos en los proyectos y de las fallas en su ejecución se deben a deficiencias de tipo administrativo. Sin embargo, una mirada más atenta al contexto en el que se desarrollan los proyectos nos indica que las diferencias entre objetivos y resultados tienen un origen, no sólo administrativo, sino también político: la política partidista interviene en casi todos los niveles de desarrollo de los proyectos, especialmente en la ejecución a nivel regional, y en la mayoría de los casos los grupos políticos utilizan mecanismos clientelistas para conseguir sus propósitos.

Las presiones políticas a nivel del diseño de los programas nacionales de desarrollo educativo, para incluir ciertos departamentos o áreas geográficas, o para acelerar el desembolso de recursos a ciertas regiones, son más conocidas y visibles y son parte integral de los procesos mismos del diseño de las políticas a nivel central. Muchos de esos procesos no necesariamente son clientelistas, sino que constituyen parte del juego normal de los distintos grupos políticos representados en el gobierno o en el Congreso, en su búsqueda por conseguir beneficios para los grupos y zonas que los eligieron. Menos conocida y menos visible, es en cambio la intervención de los grupos regionales en la ejecución misma de los proyectos, y las consecuencias que esto tiene sobre sus resultados.

Los proyectos de inversión en el sector educativo son modificados permanentemente durante su etapa de ejecución, y, aunque los ajustes son parte integral de todo proceso de ejecución, la mayoría de éstos tienen origen político y tienden a cambiar el carácter mismo de los proyectos. Por ejemplo, los proyectos financiados por el Banco Mundial para universalizar la educación primaria tenían como objetivo la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la creación de una estructura local de administración escolar. Una primera modificación realizada, debido a las presiones de grupos departamentales opuestos a la nuclearización, fue dejar a un lado la creación de la administración local. Luego, debido a la presión de grupos políticos para beneficiar con los servicios del plan las áreas donde tenían sus fortines políticos, que no necesariamente coincidían con las áreas más necesitadas, la meta de universalizar la primaria fue en la práctica abandonada y el proyecto se convirtió en uno orientado básicamente a distribuir ciertos servicios a las escuelas existentes.

La política partidista regional interviene en el rediseño de los proyectos a través de múltiples mecanismos. En las juntas departamentales de los proyectos, donde participan los directores de las SEDs, los FERs, los CEPs* y anteriormente el ICCE**, quienes son mayo-

* Centros Experimentales Piloto.

** Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

ritariamente nombrados con criterios clientelistas, no es raro que se cambien los beneficiarios originales de los proyectos y que los recursos se orienten hacia las áreas de mayor interés para los grupos políticos que controlan tales agencias. La política clientelista tiene gran influencia en las entidades ejecutoras de los proyectos a nivel departamental. Allí, a través de mecanismos administrativos se reorientan recursos, o se bloquean decisiones tomadas en los organismos decisorios que no les convienen a los grupos políticos. Por ejemplo, buena parte de los retrasos en la ejecución de los proyectos del Banco Mundial para primaria se explican por las peleas entre los FER y las SEDs, cuyos directores, pertenecientes usualmente a grupos políticos diferentes, y en ocasiones opuestos entre sí, no lograban ponerse de acuerdo en cómo se distribuían finalmente los recursos. Los grupos políticos también intervienen activamente en la administración cotidiana de las agencias ejecutoras, presionando por imponer las fechas que más les convienen para la distribución de los servicios de los proyectos, o acompañando a los funcionarios de las entidades ejecutoras en la repartición de los bienes o en la inauguración de las obras. En muchos casos, con la complicidad de los funcionarios responsables de la ejecución, los políticos reparten personalmente los bienes de los proyectos, muchas veces en época preelectoral, con el fin de maximizar los beneficios políticos de su intermediación[28].

De esta manera, los grupos políticos regionales reorientan buena parte de los recursos de los proyectos nacionales hacia las áreas donde se ubican sus seguidores políticos, las cuales no siempre son las áreas que más necesitan los recursos.

C. Corrupción en la administración de la educación oficial

Al lado del clientelismo en el manejo de la educación pública, o tal vez estimulada por éste, la corrupción también se ha hecho presente en el sector. Muchos docentes denuncian la existencia de "mafias" en las secretarías de educación dedicadas a vender nombramientos y traslados de docentes, o a exigir dinero a cambio de intervenir ante las oficinas pertinentes para acelerar promociones o papeleos, o para garantizar certificados de estudios no realizados, o certificados falsos de tiempo de trabajo[29]. Otro tipo de corrupción existente en otras áreas del sector público, son los sobornos en la adjudicación de contratos para la construcción o mejoramiento de escuelas, o para la provisión de mobiliario escolar o materiales educativos.

La co-existencia de la corrupción y del clientelismo en el sector educativo no tiene nada de extraño: ambos tienen cosas en común. Los objetivos y la naturaleza de las transacciones son similares: beneficios parti-

[28] Sobre este punto ver también Losada et al. (1992).

[29] Otra esfera de corrupción en el sector se dio en el pasado con la existencia de los "auxilios parlamentarios". Algunos colaboradores de los senadores o representantes "vendían" las becas financiadas con los dineros de los "auxilios". Un ejemplo de este tipo de corrupción puede verse en *El Tiempo*, 5 de Febrero de 1994: "Procuraduría destituyó a Ex-Asistente del Senado". Para un análisis de la corrupción en la educación oficial en Colombia ver Duarte pp. 81-95, en Cepeda (1994).

culares a través de transacciones individualistas. La diferencia reside en la naturaleza de los bienes intercambiados. En ambos casos hay una privatización de los recursos del Estado con fines particulares. Pero en el caso del clientelismo los fines de los patrones o intermediarios son políticos, mientras en el caso de la corrupción los fines son de enriquecimiento personal. En ambos casos, sin embargo, la falta de control e inspección del MEN en la administración de los docentes, la falta de supervisión y de una adecuada interventoría (en el caso de los contratos para construcción y compra de bienes), y la falta de control de los ciudadanos sobre la administración de la educación, facilita la aparición y permanencia de estas prácticas en el sector.

D. Consecuencias del clientelismo en la educación

La intervención del clientelismo tanto en la administración de los maestros oficiales como en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector ha tenido consecuencias negativas en la eficiencia y equidad en la educación colombiana.

Debido a la naturaleza clientelista de las entidades educativas departamentales y municipales, la preocupación por los contenidos y el impacto de las políticas educativas es mínimo; la preocupación principal es cómo controlar el uso y la distribución de los recursos humanos y financieros del sector para consolidar el poder político de los grupos regionales. La poca capacidad administrativa de esas entidades y su ineficiencia en el manejo de los asuntos administrativos de los docentes, puede ser explicada por el hecho de que su objetivo principal no es responder a las necesidades educativas de la población sino responder a las demandas de las redes clientelistas que controlan el sistema educativo departamental o local. Así mismo, la eficiencia en el manejo de los proyectos de inversión en el sector se ve afectada no sólo por las debilidades administrativas de las entidades ejecutoras, sino por la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos. Gran parte de los retrasos en este nivel son consecuencia directa de los conflictos entre las diversas agencias ejecutoras, motivadas por el interés de los grupos que las controlan de obtener mayores beneficios o de impedir que otros se beneficien de ellos. Los grupos políticos usan las complejidades de la administración pública para bloquear decisiones que no les convienen, o para negociar y presionar por una mayor participación en los beneficios de los proyectos. La lógica clientelista en la distribución de los recursos de los proyectos nacionales también ha producido una inadecuada mezcla en los servicios y bienes entregados a las escuelas (por ejemplo la entrega de textos sin capacitación de docentes, o aulas sin maestros), con lo cual se reduce significativamente la efectividad y el impacto de las políticas.

El "caos administrativo" que caracteriza gran parte de la administración de la educación oficial no es sólo consecuencia de la ausencia de técnicas modernas de administración, o de descuido en el manejo de las instituciones. No es únicamente un problema técnico de administración, como comúnmente se piensa, sino también un problema político: las estructuras de manejo de la educación pública sirven menos para mejorar la educa-

ción de la población que para favorecer las redes clientelistas que las controlan. El crónico desorden administrativo de esas instituciones es en realidad un medio altamente eficaz para desviar importantes recursos humanos y financieros del sector con el fin de pagar favores políticos y beneficiar a los amigos de los grupos políticos, y consolidar el poder político a nivel regional.

El clientelismo político es ante todo un sistema peculiar de distribución de recursos públicos. En educación la mayoría de los recursos están materializados en los maestros (otros recursos se concretan en la planta física o en los materiales educativos). El papel predominante que juega el clientelismo en la administración de los docentes ha producido una distribución muy desigual e inequitativa de los maestros oficiales a través de las municipalidades del país: hasta antes de la Ley 60 de 1993, algunos análisis indican que las municipalidades con más altos índices de pobreza y menor cobertura de la educación primaria tendían a tener un menor porcentaje de maestros pagados por el nivel central, y una menor proporción de maestros con estudios de educación superior. Debe recordarse que la distribución de los docentes pagados por el gobierno nacional dentro de cada departamento era, y en muchos casos todavía es, el resultado de las decisiones autónomas de las autoridades departamentales. Si esto se traduce en términos de subsidios a la educación, el resultado es que entre más pobre sea un municipio, más bajo es el nivel de subsidio (por unidad) del gobierno central para la educación de sus niños. Esto también significa que los municipios más pobres, por carecer de suficientes docentes pagados por el nivel central, tienen que hacer un esfuerzo relativo mucho mayor que los municipios menos pobres para ofrecer educación a su población.

De manera similar, debido a la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector, estos generalmente no benefician a las poblaciones con mayores carencias educativas, que son precisamente aquellas a las que inicialmente están dirigidos. Como consecuencia de los criterios clientelistas que predominan en la distribución de los recursos destinados a proyectos de inversión en el sector, sus metas redistributivas generalmente no se alcanzan.

En la primera parte de este documento se vio cómo el gobierno central siempre ha tenido una influencia muy débil en las regiones, en materia educativa. Como lo afirmó hace 50 años Jorge Eliécer Gaitán, el MEN usualmente juega un "triste papel inoperante de convidado de piedra" en la educación pública, o como lo afirma más recientemente Hanson, el MEN cumple, si acaso, el rol de consejero respecto a los departamentos. La inhabilidad del nivel central para asegurar el cumplimiento de las normas nacionales en el sector educativo ha sido resultado de la histórica debilidad institucional del MEN, que se expresa en la falta de mecanismos mínimos de información, de inspección y de seguimiento de las políticas nacionales. La incapacidad del MEN para hacer cumplir las normas y políticas nacionales ha permitido la persistencia y el predominio de las transacciones clientelistas en la administración de los docentes oficiales, y ha facilitado la corrupción. La transformación de los canales institucionales y las normas

generales que rigen el manejo de la planta docente en transacciones individualistas, para obtener objetivos particularistas, ha sido facilitada por la incapacidad del MEN en la evaluación institucional y la inspección. Igualmente, el inadecuado sistema de información y sus deficientes, casi inexistentes, instrumentos para supervisar y realizar seguimiento a los proyectos de inversión en el sector, han permitido que los patrones políticos regionales intervengan activamente y alteren la distribución de los servicios y bienes de los proyectos nacionales, para beneficio de las demandas particularistas de sus amigos y electores.

El análisis anterior ayuda a entender los vínculos negativos que existen entre clientelismo y desarrollo social en el país. Si se tiene en cuenta que el principal objetivo del clientelismo es maximizar el poder político de ciertos grupos, la intervención del clientelismo en el sector educativo socava los objetivos centrales de las políticas educativas nacionales y de los proyectos de inversión en el sector, los cuales están orientados a mejorar la calidad, la cantidad y la equidad de los servicios educativos oficiales. La prácticas clientelistas en la administración de los docentes oficiales son el principal obstáculo para la implementación de las normas y estándares mínimos nacionales, establecidos en la legislación, los cuales están orientados (no obstante sus defectos y rigideces) a establecer un sistema de selección, nombramiento, promoción y transferencias basado en méritos profesionales, y a cerrar la brecha educativa entre regiones ricas y pobres. El resultado de la intervención del clientelismo en la ejecución de los programas nacionales de desarrollo educativo ha sido el desvío de los fondos requeridos para mejorar la equidad y la calidad de la educación, hacia fines relacionados con los objetivos políticos de las redes clientelistas. El clientelismo va en contravía de los esfuerzos del gobierno nacional para establecer un sistema de educación pública más moderno, eficiente, y equitativo. Con la presente estructura de distribución de los servicios educativos, en la cual el clientelismo juega un destacado papel, las reformas deseadas y requeridas en la calidad y la cobertura de la educación en Colombia no tienen muchas posibilidades de llegar a ser realidad.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El MEN ha sido históricamente débil y ha carecido de los medios para hacer cumplir las normas y estándares nacionales mínimos y las políticas centrales de educación. La debilidad del MEN ha facilitado la permanencia de las prácticas clientelistas, tanto en la administración de los docentes oficiales como en la implementación de los proyectos de desarrollo educativo impulsados por el gobierno central. Estos dos elementos característicos del MEN y del sistema de educación público han sido, y continúan siendo, un grave obstáculo para que el país mejore la cobertura y la calidad de la educación de los colombianos. El Plan Decenal de Educación debe tener en cuenta estos dos problemas que padece la administración educativa en Colombia y debe diseñar estrategias para transformar esta situación. La coyuntura actual, en la cual la educación ha ganado importancia como un tema de política nacional, y el horizonte de mediano plazo del

Plan Decenal, pueden ser favorables para la puesta en marcha de acciones encaminadas a fortalecer al MEN y acabar con la politización en la administración de la educación pública. De otra parte, las medidas que se adopten para corregir ambos problemas deben tener en cuenta las reformas encaminadas a descentralizar la educación oficial, y pueden beneficiarse de ellas.

Corriendo el riesgo de caer en lugares comunes, o de repetir propuestas ya mencionadas en otros documentos, en esta parte final haré una lista incompleta (y de ninguna manera novedosa) de acciones que deben desarrollarse en los próximos años para modernizar y fortalecer al MEN y despolitizar el manejo administrativo del sector. Dos criterios deben orientar estas acciones: en primer lugar, no se trata de impulsar una mayor centralización del sector, ni de desmontar las medidas de descentralización adoptadas en los últimos años. Por el contrario, se trata de reorganizar el sistema educativo estatal sobre la base de un esquema descentralizado, en el cual debe haber un centro con funciones claras y, sobre todo, con capacidad de ejercer dichas funciones. En segundo lugar, en congruencia también con el funcionamiento descentralizado del sector, se deben diseñar mecanismos para garantizar una mayor participación de la comunidad en el control de la administración y en la evaluación de los resultados de los sistemas educativos descentralizados. Con un centro que tenga instrumentos para garantizar estándares mínimos a lo largo y ancho del sistema de educación oficial, y un adecuado control por parte de la comunidad y las familias sobre los sistemas regionales y locales de educación, será posible disminuir la politización de la educación pública en Colombia.

A. Las funciones del nivel central

Las funciones del MEN como nivel central del sistema educativo han sido redefinidas varias veces desde la Ley 24 de 1988. Cualquiera que sea el esquema institucional que se adopte, el MEN debe estar orientado a garantizar el ejercicio de las siguientes funciones básicas:

a) La formulación de las políticas nacionales en educación, lo cual incluye el diseño del currículo nacional mínimo, el diseño de las normas y estándares mínimos para garantizar una enseñanza de calidad en todas las escuelas y colegios del país, el establecimiento de normas nacionales mínimas para la administración descentralizada de los docentes oficiales y los recursos físicos y financieros del sector:

b) Debe garantizar el cumplimiento de las políticas y normas nacionales, pedagógicas y administrativas, en todo el territorio nacional, para lo cual debe tener instrumentos adecuados para supervisar la calidad de la educación y evaluar e inspeccionar los sistemas administrativos descentralizados:

c) Debe garantizar un adecuado y equitativo financiamiento de la educación básica en todo el país. Esto significa garantizar por un lado un nivel mínimo de gasto por niño en los departamentos, y por otro, establecer mecanismos financieros para apoyar a las regiones educativamente atrasadas, y con poca capa-

cidad de generar recursos propios, para la mejora de la cobertura y la calidad de sus niveles básicos de educación. Esto también significa asegurar que funcionen los mecanismos de supervisión del uso de los recursos públicos

d) Finalmente, debe además diseñar e implementar los programas nacionales de inversión en el sector educativo orientados a mejorar la educación de los colombianos.

B. Fortalecer el sistema de información educativa

Para ejercer adecuadamente sus funciones básicas, el MEN debe fortalecer su sistema de información. Esta debe ser una tarea prioritaria del Plan Decenal, por cuanto sin este esencial instrumento, poco puede hacer el centro para ejercer sus funciones básicas. A pesar de que las normas recientes (Ley 60 de 1993 y Ley General de Educación) ordenan al MEN establecer las normas básicas para un sistema único de información educativa, desarrollar un registro único de docentes y establecer un sistema descentralizado de información educativa, es poco lo que se ha avanzado hasta el presente, no obstante los esfuerzos de los últimos ministros. El MEN no carece de datos, pero estos son usualmente poco confiables, desorganizados y sin actualizar.

El MEN tiene un instrumento para recolectar la información educativa básica sobre cobertura escolar, el C-600, pero ha fallado en el control de calidad de la información recogida. Se debe en primer lugar garantizar una mejor supervisión en la recolección de los formularios para garantizar información verídica y cobertura total de los establecimientos escolares. En segundo lugar, se debe garantizar el procesamiento oportuno de la información a nivel de los municipios y posteriormente de los departamentos. Muchos departamentos procesan la información de los C-600, pero lo hacen con retraso y sin controles de calidad. Una asesoría a los municipios y departamentos para establecer sistemas de información educativa está a la orden del día. La información recogida, como se ha insistido en muchos documentos, debe servir tanto al MEN como a los departamentos y municipios, y sobre todo a los mismos establecimientos, quienes son los responsables de diligenciar los formularios. Por último se debe establecer un mecanismo para que el MEN reciba y procese oportunamente la información de los departamentos. En el pasado se justificaba que en todo este proceso el Dane interviniera. Hoy con los avances de los computadores y su uso generalizado es posible que el MEN dirija y controle todo el proceso sin la intervención del Dane.

La información sobre estudiantes y escuelas debe ser complementada con información sobre docentes y el uso de los fondos públicos. Si bien en 1991 hubo un censo de docentes que ayudó al MEN a conocer las características de estos en el país, es necesario tener esta información de manera actualizada y permanente si se quiere garantizar el cumplimiento de las normas mínimas sobre selección, nombramiento, transferencias y promociones de los docentes oficiales. Igualmente, para ejercer la inspección sobre el uso de los fondos públicos transferidos a los departamentos y municipios para educación debe tenerse infor-

mación desagregada a nivel municipal. Adicionalmente si la descentralización se orienta a darle mayor autonomía administrativa y financiera a los establecimientos educativos, debe haber información desagregada a nivel de las escuelas.

En Colombia, el sistema de información sobre calidad de la educación está apenas en sus inicios. Hasta ahora, solamente se han practicado pruebas de calidad con base en muestras pequeñas, de algunos grados, asignaturas y departamentos. Este sistema debe fortalecerse y debe orientarse hacia un sistema de pruebas anuales o bianuales con cobertura universal, en las asignaturas centrales (matemáticas, lenguaje, ciencias y sociales) y en por lo menos dos grados de primaria (tercero y quinto) y dos grados en secundaria. El actual examen del ICFES debería reorientarse hacia una evaluación del bachillerato, más que hacia la selección para la educación superior (las universidades podrían seguir utilizando los resultados de calidad como criterio de selección).

Sólo así tendrá el país, los municipios, departamentos y los padres de familia, información adecuada para evaluar la calidad de la educación recibida por los niños. Este sistema debe estar íntimamente relacionado con el organismo encargado del diseño del currículo nacional, pues su objetivo es evaluar dicho currículo. Sin embargo, deberá tener un alto grado de autonomía respecto al MEN y los sistemas educativos descentralizados, en la medida en que estaría evaluando la labor pedagógica de ambos. Debe ser una entidad altamente profesional, manejada por expertos en el tema, con autonomía sobre su organización interna y el manejo de sus recursos, y con financiación del estado central. Esta entidad deberá recoger la experiencia existente en el SNP del ICFES, pero debe ser independiente de ese organismo.

C. Fortalecer la inspección, evaluación y control de la administración y el uso de las transferencias

El MEN nunca ha tenido instrumentos adecuados para cumplir sus funciones de inspección, evaluación y control administrativo de los sistemas educativos departamentales o municipales. Ni se ha desarrollado la normatividad en esta área, ni se han establecido las unidades técnicas encargadas de esta función. Un estudio reciente sobre la normatividad existente en el sector educativo encontró que sólo 1.2% de las normas en educación tienen que ver con controles administrativos, 1.2% con controles normativos, y 5.6% con controles de calidad[30]. Esto sugiere que en primer lugar hay que desarrollar las normas sobre inspección, evaluación y control de la administración del sector, y evaluación y control del uso de las transferencias para educación.

La última reestructuración del MEN (Decreto 1953 de 1994) creó una Oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación, dependiente del Ministro, y estableció como una de las funciones de la Dirección General de la Organización Escolar, diseñar los medios para la creación del sistema nacional de evaluación, inspección y vigilan-

[30] Véase Gómez et al. (1995).

cia. Esto es insuficiente. Se debe, eso sí, como lo establece la norma, diseñar ese sistema, en el cual el centro controle y supervise los departamentos y estos a su vez establezcan sus propios mecanismos de control y evaluación en sus regiones. Pero igualmente se debe establecer una unidad técnica especial encargada de cumplir con esta función. Su objetivo debe ser velar porque las normas nacionales de administración de los docentes, de los recursos físicos y de los recursos financieros transferidos por la nación sean acatadas por los sistemas educativos descentralizados. La labor de esta unidad debe restringirse al control de los sistemas descentralizados. El control de los sistemas locales de educación oficial (los núcleos, por ejemplo) o las instituciones escolares no le corresponde al centro, sino a los sistemas descentralizados.

La inspección, evaluación y control administrativo de los sistemas descentralizados debe ser complementada con mayores poderes a la comunidad y a los padres de familia para supervisar el manejo de la educación pública y con una mayor divulgación de información sobre la calidad de la educación, por municipio y por plantel, según la cantidad, calidad y costo de los servicios que presten. Los controles centrales tienden a volverse ineficientes si no se acompañan con una mayor intervención de la comunidad y de los padres, en el control de las instituciones responsables de la prestación del servicio educativo.

D. Fortalecer la evaluación de los proyectos nacionales de inversión en educación

Otra área que el MEN debe fortalecer es el seguimiento y la evaluación de los proyectos de inversión en educación financiados con recursos del nivel central. Por ejemplo, en los últimos 15 años el MEN ha venido ejecutando, junto con las agencias departamentales pertinentes, proyectos de inversión para la universalización de la primaria, que suman cerca de 250 millones de dólares. Sin embargo, no obstante lo elevado de la inversión, hay muy pocas evaluaciones de los resultados de estos proyectos y de la forma como se ejecutaron. Debe haber una unidad especial, diferente a la unidad responsable de la implementación de los proyectos, encargada de hacer el seguimiento y la evaluación de estos proyectos, que le indique al MEN si ellos están cumpliendo sus objetivos y le sugiera los correctivos necesarios.

E. Aumentar el poder de la comunidad en la fiscalización de la administración de la educación pública

Incrementar la participación de la comunidad y de los padres de familia en el manejo y control de la educación pública es la mejor garantía para una eficiente prestación del servicio educativo. Debe incrementarse el poder de la comunidad y de los padres en el control de la administración de los docentes, en la administración de las escuelas y en el manejo de los recursos financieros transferidos a las regiones. El mecanismo para ello es reestructurando la Junta Nacional de Educación (JUNE), las Juntas Departamentales de Educación (JUDE), las Juntas Municipales de Educación (JUME) y los consejos directivos de las escuelas para garantizar una participación mayoritaria de la comunidad y de los padres en ellas, y reformulando sus funciones para que se incluyan la fiscalización y el control. Hasta ahora estas juntas son mayoritariamente controladas por la burocracia educativa, lo

que impide el control y la fiscalización por parte de la comunidad sobre el manejo de la educación pública. El mayor poder otorgado a la comunidad y los padres debe acompañarse con la circulación oportuna de más información sobre la calidad, cantidad y los costos de la educación, desagregada por establecimientos educativos y municipios.

Así mismo, el gobierno central debería promover la aparición de nuevas formas de control comunitario sobre la administración de la educación pública, tales como las veedurías populares de la educación pública, u otras formas de organización de las comunidades.

F. Asegurar un mayor nivel profesional en los funcionarios del MEN, mayor permanencia en sus puestos y una menor rotación de los ministros de educación

Muchos de los esfuerzos para mejorar y modernizar el MEN han fracasado debido a la gran rotación de los ministros (los cuales sólo permanecen en promedio un año en esa posición), la poca permanencia del grupo de directivos del MEN y la baja calificación de los funcionarios del Ministerio. Sería inconcebible que esta situación se diera en el Ministerio de Hacienda, en el Departamento Nacional de Planeación, o en el Banco de la República, pero se considera, erróneamente y con efectos muy negativos, normal en el caso del MEN. La educación pública no puede seguir atada a los cambios políticos de corto plazo del gobierno central. Es necesario garantizar una mayor permanencia de los ministros de educación y de los directivos del MEN, y continuar con el esfuerzo del presente gobierno de elevar el nivel profesional de la planta del Ministerio empleando personal con altas calificaciones y conocimiento del sector. Este esfuerzo debe ser replicado en los sistemas descentralizados.

G. Desarrollar estímulos en las universidades y centros de investigación para que evalúen permanentemente las acciones estatales en educación

Las políticas y programas educativos del gobierno nacional no son objeto de evaluación por parte del mismo gobierno, ni tampoco por parte de las universidades (la mayoría de las cuales tienen facultades de educación), ni de los centros de investigación (con muy contadas excepciones). Se deben crear estímulos para que las universidades y centros de investigación ejerzan el seguimiento y la evaluación de la descentralización en educación, estudien la administración del sector, y evalúen los programas nacionales de educación de manera permanente. El resultado de estos estudios beneficiará tanto al MEN como a la sociedad civil, y proveerá de instrumentos a la comunidad y a los padres para desarrollar, con mejores elementos de juicio, su tarea de fiscalización. Para ello se debe reorientar el programa nacional de estudios científicos en educación de Colciencias para darle cabida a este tipo de estudios, o se debe crear un nuevo programa nacional en esa institución con ese fin. A la vez el MEN debería promover y financiar con sus propios recursos investigaciones de este tipo en universidades y centros de investigación.

Bibliografía

Arnove, R. (1978) "Políticas Educativas durante el Frente Nacional 1958-1974", en Revista Colombiana de Educación, No. 1, Bogotá.

Banco Mundial (1994) "Colombia: Poverty Assessment Report", Report No. 12673C0, (Washington D.C., April).

Clapham, CH. (ed.) (1982) Private Patronage and Public Power, FP, London.

Cubillos, J.S. (1982) "El Fenómeno del Clientelismo en Educación", tesis de maestría en Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, Bogotá.

Chubb, J. (1982) Patronage, Power and Poverty in Southern Italy, CUP, Cambridge, UK.

Duarte. J. (1994a) "Corrupción en la educación pública e Inequidad en Colombia: Algunas observaciones en F. Cepeda (Coordinador), La Corrupción Administrativa en Colombia, Diagnóstico y Recomendaciones para combatirla". Tercer Mundo Editores, Bogotá.

—— (1994b) "Salto Educativo, Weakness of the State and Clientelism in Colombian Education", ponencia presentada en la Universidad de Londres, abril.

—— (1995a) "The Politics of the Administration of Public Teachers in two Colombian Regions", mimeo, Oxford.

—— (1995b) "State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)", tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de Oxford.

Eisenstadt, S.N. y L. Roginer (1984) "Patrons, Clients and Friends" (Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society), CUP, Cambridge, UK.

Fresneda, O. y Duarte, Jairo (1984) Elementos para la Historia de la Educación en Colombia, Alfabetización y Educación Primaria, mimeo, Universidad Nacional, Bogotá.

Gómez, M. et al. (1995) "Revisión de la Normatividad y Estudio Exploratorio en Descentralización en la Educación". Mimeo, Bogotá.

Hanson, E.M. (1983) Administrative Development in the Colombian Ministry of Education: a Case Analysis of the 1970s, en Comparative Education Review, Vol 27, No. 1.

—— (1989) Descentralisation and Regionalisation in Educational Administration: Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain, en Comparative Education, vol. 25, No. 1.

Helg, A. (1987) "La Educación en Colombia 1918-1957. Una Historia Social, Económica y Política", Cerec, Bogotá.

—— (1980) "La Educación Primaria y Secundaria durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo", Revista Colombiana de Educación, No. 6.

Jaramillo J. (1984) El Proceso de la Educación del Virreinato a la Época Contemporánea, en Colcultura (ed.), Manual de Historia de Colombia, Colcultura, Bogotá.

Lebot, I. (1972) "Elementos para la Historia de la Educación en Colombia en el Siglo XX", en Boletín mensual de Estadística, No. 249.

—— (1979) "Educación e Ideología en Colombia", La Carreta, Bogotá.

Londoño, J.L. (1990) "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Harvard University.

Lov, J. (1979) La Educación Primaria durante el Federalismo: La Reforma escolar de 1870, en Revista Colombiana de Educación, No.3.

—— (1982) Los Ignorantistas y las Escuelas: La Oposición a la Reforma durante la Federación Colombiana, en Revista Colombiana de Educación, No. 9.

Lozada, R. et al. (1992) "Evaluación del Plan de Universalización de la Educación básica primaria, informe final", Instituto SER, Bogotá.

Molina, C.G. (1993) "El Gasto Público en Educación y Distribución de Subsidios en Colombia" (Informe final), Fedesarrollo, Bogotá.

Safford, F. (1976) The Ideal of the Practical, Colombia's Struggle to Form a Technical Elite, University of Texas Press, (Austin & London).

Sarmiento, A. (1991) "Proceso de Descentralización en Colombia", mimeo, Bogotá.

—— (1987) Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros, MEN, Bogotá.

Silva, R. (1989) "La Educación en Colombia. 1880-1930", en Nueva Historia de Colombia, Editorial Planeta, Bogotá.

Valenzuela, A. (1977) "Political Brokerage in Chile: Local Government in a Centralized Polity", Duke University Press, Durham, N.C.