

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA COMO PROCESO DE INNOVACIÓN Y MEJORAMIENTO: ¿REALIDAD O UTOPIA?

EDUCATIONAL DECENTRALIZATION IN COLOMBIA AS
A PROCESS OF INNOVATION AND IMPROVEMENT:
¿REALITY OR UTOPIA?

Edthy Castro Montañez*
Andrés Sánchez Gómez**
Kleeder José Bracho Pérez***

Recibido: Abril 30, 2022

Aceptado: Noviembre 27, 2022

Tipo de Artículo: Reflexión no derivada de investigación

*Especialista en Orientación y Asesoría Educativa Comunitaria, Familiar y Comunitaria de la Universidad de Pamplona. Docente Tiempo Completo de la Universidad de Pamplona de Colombia. edthy.castro@unipamplona.edu.co
0000-0002-7043-2453

** Magister en Educación de la Curtin University de Perth - W. Australia. Magister en Administración del Deporte, Edith Cowan University, Perth- W. Australia. Docente Cátedra de la Universidad de Pamplona de Colombia. miguelsanchez@unipamplona.edu.co
0000-0002-5297-6115

*** Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín (Venezuela). Docente Tiempo Completo de la Universidad de Pamplona, Colombia.

Resumen: Mediante el presente artículo se intenta una aproximación al análisis descriptivo del proceso de descentralización del recurso monetario y humano, que ha caracterizado aquella gestión para la innovación al interior del sistema de administración centralizado del sector educativo. Este sistema se mantuvo en Colombia desde inicios de los 70's, pero que fue modificado durante la década de los 90's. A lo largo de sus textos se describen las características más relevantes de la administración de recursos de nuestro sistema colombiano en los niveles básicos de la educación pública, la cual se ha distinguido por sus falencias de calidad y en los contenidos de sus programas de estudio; y por una cobertura a menudo deficitaria para la mayoría de la población cuyos recursos materiales y económicos son muy limitados; dicha población usualmente habita las regiones y municipios apartados dentro territorio geográfico de Colombia.

Palabras clave: descentralización, proceso, innovación, mejoramiento, utopía.

kleeder.bracho@unipamplona.
edu.co
0000-0003-3644-0561

Cómo citar este artículo:

Castro, E., Sánchez, A. & Bracho, K. Descentralización educativa en Colombia como proceso de innovación y mejoramiento: ¿realidad o utopía?. *Revista PACA 13*, pp. 117-133.

Abstract: Through this article, it will be intended an approximated descriptive analysis of the decentralization process of monetary and human resources, which has characterized that endeavor to innovate the centralized administration system of the education sector. This system was maintained in Colombia since the early 70's, but was modified during the 90's. Throughout its texts, the most relevant characteristics of the administration of resources of our Colombian system are exposed in the basic levels of public education, which has been distinguished by its deficiencies in quality and curricular content, and by a coverage that is often scarce for the majority of the population whose material and economic resources are limited; this population usually dwells in the most remote regions and municipalities inside the geographic territory of Colombia.

Keywords: decentralization, process, innovation, improvement, utopia.

Introducción

Colombia al ser un país que, comparado con algunas de las principales economías emergentes basadas en el conocimiento como factor de progreso –tales como Chile, Brasil y México–, podría ser definido como un estado empobrecido, administrativamente fragmentado, con altos índices de corrupción y por ende subdesarrollado. Esta opinión es respaldada por medio de algunos de los argumentos publicados acerca del estudio realizado por una de las universidades locales, así:

La corrupción es la principal causa de la pobreza. La Universidad Externado de Colombia hizo un estudio muy completo sobre los tipos de corrupción, entre los que está la pública, la privada, la sectorial y una que pasa de 'agache', pero que es el peor cáncer del país: la corrupción de cuello blanco que se instala en las puertas de lo público y lo privado. Lo anterior,

según explica el sociólogo F. Sanabria, es un mal planeado por personajes con una amplia formación académica, que hacen uso de mecanismos legales para ocultar todo tipo de actos inmorales que, con el paso del tiempo, causan un impacto negativo en las poblaciones más vulnerables, negando su acceso a mejores oportunidades e incluso a los servicios que suplen las necesidades básicas de su gente El Gobierno tiene una actitud hipócrita frente a la corrupción, porque tiene un conflicto de intereses. Hasta que eso no cambie, la desigualdad irá en aumento... En Colombia se pierden \$50 billones al año por la corrupción, y eso tiene un efecto directo sobre las políticas sociales (Sanabria, 2019).

La población colombiana en el 2021 alcanzó los 51,2 millones de habitantes que actualmente están distribuidos a lo largo y ancho de los 32 diferentes departamentos que conforman su territorio. Colombia está además caracterizado por un sistema educativo de bajos estándares, el cual le ha otorgado a una gran mayoría de la población que aún vive bajo la línea de pobreza, una cobertura insuficiente en los niveles de educación pública primaria, media y secundaria. Las siguientes cifras muestran varios de los porcentajes de precariedad económica en el país:

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), el año pasado 42,5% de la población estuvo en condición de pobreza, es decir, hubo un aumento de 6,8 puntos porcentuales frente a la cifra de 2019 (35,7%). Lo que agrava más la situación es que 7,47 millones de colombianos viven con menos de \$145.004 al mes, es decir, viven en condiciones de pobreza extrema y sus ingresos no les alcanzan para consumir las calorías que necesita una persona para tener buenas condiciones de salud (Salazar, 2022).

Con base en lo anterior, es posible relacionar el problema socioeconómico colombiano, con algunas complejidades del fenómeno educativo inherente a todo grupo social. Dicha relación es notable al exponer algunos de los datos derivados del estudio a cargo del Observatorio de comportamientos culturales de la U Tadeo, sobre educación, desigualdad e inmovilidad social:

Observamos la gran brecha cualitativa entre las diferentes instituciones educativas del país, que está ligada directamente con los fenómenos de segmentación de los sistemas educativos...

Mientras los niños de un colegio público en Espinal, Tolima reciben unas guías impresas que se reclaman en la recepción del claustro cada semana, en Bogotá los niños de un colegio público se conectan todos los días vía Zoom y usan los servicios de Edmodo para descargar las guías de cada materia... Por otra parte, analizando los resultados en pruebas Saber 2009 de 145 colegios bogotanos (17% oficiales y 83% privados), se estableció que, a mayor nivel educativo de los padres, mayor tendencia a que sus hijos alcancen mejor rendimiento académico... En otras palabras, existe una asociación significativa entre la calidad de la educación y el nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto además va ligado a las condiciones alimentarias y oportunidades de acceso tecnológico limitados, que se presentan en algunos estratos o zonas del país (Villegas y López, 2011, p. 149, citado en Arango y col., 2020).

En ese orden de ideas, cabe remontarse a las décadas finales del siglo XX, en Colombia. Una época caracterizada desde lo gubernamental por un sinnúmero de disposiciones legales, fiscales y de distribución del gasto público, tales como estatutos de tributación territorial, y perspectivas municipalistas como la elección popular de alcaldes. Posterior a ellos, cambia la constitución, y en educación, la Ley General 115. Todas las anteriores disposiciones, implementadas como estrategias de cambio, fueron tendientes a intentar solucionar algunos de los siguientes problemas: Ineficiencia administrativa de sus gobiernos a lo largo de más de un siglo de centralismo; distanciamiento y abandono en contra de muchas de sus comunidades, lo que a su vez ha generado manifestaciones sociales como huelgas, paros cívicos y marchas. Varios de estos clamores de los ciudadanos tenían como propósito exigir una educación pública de óptima calidad, con infraestructura adecuada y cobertura para todos los niveles.

Considerando todos los fenómenos anteriormente expuestos, mediante este artículo se intenta examinar los aspectos más importantes de una de las disposiciones (**en aquel entonces considerada como innovación administrativa**) instituidas en el sistema educativo colombiano, y que tuvo lugar a principios de la década de los 90's. Esta disposición-innovación se había basado principalmente en implementar un proceso de descentralización relacionado con la disposición de recursos humanos y financieros, con la administración de la infraestructura e instalaciones, e incluía algunas políticas para muchos de los planteles educativos públicos.

Razones que Provocaron el Proceso de Descentralización en la Educación Colombiana

Las principales razones que dieron lugar a este proceso, se describen a continuación:

i. Luego de más de doce años -comprendidos entre 1975 y 1987- el sistema de educación colombiano era netamente centralizado, y esta política contribuyó a ahondar los problemas ya existentes que afrontaban tanto el gobierno local como las instituciones educativas.

ii. Dichos problemas se describen de esta manera: Décadas de ineficiencia, corrupción y desviación de recursos económicos inicialmente destinados para mejorar la infraestructura de los planteles de primaria, educación media y de los colegios de secundaria.

iii. Tales recursos terminaban invertidos en proyectos ficticios que no beneficiaban a población alguna, pero sí al patrimonio personal de políticos locales.

No obstante, las razones antes mencionadas, han estado ligada a diversos impactos sociales y económicos negativos, los cuales, aunque se han reducido en Colombia, no han sido erradicados definitivamente:

El bajo rendimiento académico va ligado a otros factores sociales que evidentemente conllevan un impacto negativo en el área educativa de una persona; como por ejemplo las condiciones alimentarias precarias en las que se encuentran algunos estudiantes y el limitado acceso tecnológico que se presenta en algunas zonas del país, hace que la tasa de permanencia en instituciones educativas en estratos bajos sea reducida, generando un aumento en el índice de pobreza al entrar a un mercado laboral sin los estudios necesarios para aspirar a una buena remuneración (Arango y col., 2020).

Cabe decir que esa desviación de recursos también trajo consigo una calidad educativa insuficiente, que impactaba negativamente los resultados académicos de la inmensa mayoría de niños y jóvenes y por ende su desempeño futuro cuando años más tarde intentaran conseguir un puesto decente e idóneamente remunerado. Situación que aun hoy día se espera que cambie.

Adicionalmente, estos recursos estaban originalmente destinados para cumplir con el pago de los salarios del personal docente. Así mismo, este proceso de descentralización se caracterizaba por lo siguiente:

La descentralización educativa colombiana data del año 1987, cuando el manejo de la infraestructura y planta física fue transferida a las municipalidades....Esto implicaba que el Ministro de educación creara el programa "Fondos para la educación Regional" para que el gobierno central tuviera control del dinero que se transfería a las autoridades regionales con miras a inversiones en optimización de la educación; y para que las decisiones relacionadas con compras y alquileres fueran concordantes con la política nacional, y se evitara la desviación de recursos hacia proyectos políticos.... En 1989, la ley 29 se estableció con el fin de darle autonomía a los municipios para hacer inversión en educación, para el nombramiento y control de profesores -facultades que fueron delegadas a las alcaldías locales-; sin embargo, el pago a profesores continuaba siendo responsabilidad del gobierno central (Becerra, 2012, p. 87).

Características Claves del Proceso de Descentralización innovadora

122

Primeramente, se menciona que las medidas económicas adoptadas por el gobierno central del país apuntaban a descentralizar las responsabilidades de gastos en cada sector territorial nacional. Se esperaba que por medio de dicha descentralización hubiera beneficios sustanciales en términos de eficiencia y bienestar, de acuerdo con los planes económicos predominantes y las políticas sostenidas por parte de las autoridades administrativas a principios de los 90's.

Quizá el factor que implicó que en la Colombia de los 90's, dicha descentralización fuera considerada como innovación, lo constituyó la expectativa de cambio favorable para subsanar en gran parte la incertidumbre de miles de personas acerca de poder brindarle un futuro mejor a sus hijos, por cuenta de una educación pública básica, media y superior de mejor calidad. En relación a lo anterior Tiebout y Oates mencionan que: "la eficiencia alcanzada se refiere a promover una concordancia entre las prioridades del gasto y las preferencias/necesidades de los ciudadanos afectados" (Ibíd., 2012, p. 85).

Es más, las autoridades antes mencionadas intentaron adherirse a los -en aquel entonces- renovados principios de la Constitución Política de Colombia de 1991. A este respecto, es pertinente mencionar que: "Una de las políticas obligatorias constitucionales establecía que la administración de la educación primaria y secundaria debía ser totalmente transferida a las regiones y municipalidades, para ofrecer una cobertura universal en educación básica, nueve años de educación" (Ibíd., 2012, p. 87).

En segundo lugar, desde 1988 la transición del antiguo sistema centralizado al innovador descentralizado tomó cuatro años en ser adoptado e implementado. Una de las principales razones para esto ha sido la politización predominante y que caracteriza la estructura institucional de cada una de las entidades del gobierno de Colombia, junto con los consecuentes conflictos de intereses creados al interior de las numerosas municipalidades y sectores públicos regionales, especialmente aquellos involucrados en la educación. Un texto como "Las Tres Historias de la Reforma Educativa" (2000), se refiere al respecto en estos términos:

Los principales enemigos de una reforma a gran escala son la sobrecarga y la fragmentación extrema...podría tomar alrededor de tres años alcanzar cambios exitosos en el desempeño de los estudiantes en una escuela elemental, y cerca de seis años en la secundaria... pero, en primer lugar, este éxito solo ocurre en un pequeño número de escuelas; segundo, no hay garantía de que el éxito inicial ha de durar. Puesto en términos descriptivos del proceso de cambio, ha habido consistentes procesos de adopción e implementación, pero con una institucionalización débil (Fullan, 2000, p. 1).

En tercer lugar, el gobierno central expidió nuevas medidas que involucraron a los principios educativos de la re-estructurada Constitución Política de 1991. Por tanto, hacia 1995 aquel gobierno estableció la ley 115/1994 o "Ley General de la Educación". Las principales reformas encontradas dentro de esta ley, son:

La ley 115/94 buscó fortalecer la autonomía de las escuelas a través de la creación de dos elementos: i) El gobierno de las escuelas o los comités para inclusión de la comunidad para determinar reglas, identificación de necesidades y evaluación institucional; ii) El Proyecto Educativo Institucional, que define los objetivos académicos de las escuelas, guiado por las regulaciones del ministro de educación (Becerra, 2012, p. 87).

De manera conjunta con esta ley, el gobierno colombiano estableció la Ley 60/1993 que trata directamente la transferencia de recursos económicos que hagan posible las mejoras en servicios públicos. Una breve descripción acerca de dicha ley dice lo siguiente:

La Ley 60 definió nuevos parámetros para incrementar y modificar la distribución de los porcentajes de las rentas nacionales entre regiones y municipalidades para financiar los servicios públicos... La transferencia de estos dineros es conocida como "situado fiscal" el cual representa el 24% de la renta actual del gobierno central.... Las regiones deberán asignar un 20% de estos recursos monetarios al sector salud, un 60% a la educación, y el 20% restante al cuidado de la salud o a la educación pública... la proporción de la renta nacional se incrementó en un 22% en el 2001, para que las municipalidades pudieran asignar un 30% adicional a la educación y un 25% al sector salud (ibídem, p. 88).

Barreras que han afectado este Proceso

Las barreras en este proceso son aquellos factores que han afectado de manera adversa este proceso descentralizador en cuestión. Además, suelen ser frecuentes con respecto al funcionamiento de los países en vías de desarrollo.

El primer factor es la capacidad institucional significativamente pobre por parte de las autoridades sub-nacionales, la cual está paradójicamente ligada a la burocracia de gran escala tanto en las grandes ciudades como en las demás regiones; y esta burocracia es patrocinada de manera legal por una estructura política corrupta. Esta situación da origen a que muchos de los procesos de adopción e implementación de políticas y de planes que se han intentado para institucionalizar las reformas pertinentes, finalmente resulten ser ineficientes e incorrectos. En consecuencia, este factor ha menoscabado los logros derivados de la descentralización. Hoy día, algunos de los efectos colaterales de esta situación aún afectan tanto la implementación apropiada de políticas para proveer bienes/ servicios públicos, como los logros que surgen de los cambios propios de la reestructuración al interior de los estamentos de autoridad, y al interior de los actores educativos al intentar proporcionar y asegurar una óptima educación pública.

Una de las causas más comunes que impiden el éxito de un proceso de descentralización como el ya descrito, es citado a continuación:

La deficiencia de toda organización al intentar percibir los beneficios de una innovación previamente adoptada podría por tanto reflejar o una falla en la implementación o una falla en la innovación de por sí. A menudo, los analistas organizacionales identifican la falla en la implementación más no en la innovación, como la causa de la ineficiencia para alcanzar los beneficios que se persiguen al adoptar un cambio innovador (Klein y Sperr-Sorra, 1996, p. 1055).

El segundo factor que ha obstaculizado aquellos cambios significativos en la educación pública básica es que la política educativa establecida en la reforma a la Constitución de 1991 ha enfatizado primordialmente el aumentar en gran forma la cobertura y por ende la cantidad de matrículas estudiantiles; pero esta política ni ha sido más clara ni más concreta en relación con el mejoramiento de la calidad. Estos problemas son descritos con mayor detalle, así:

Los resultados sugieren que al menos al inicio de proceso de descentralización, las autoridades educativas regionales se concentraron más en el número de matrículas que en el mejoramiento de la calidad educativa.... adicionalmente, estas autoridades pudieron haber percibido que están más comprometidos con alcanzar un mayor número de matriculados, considerando que la Constitución explícitamente estableció que una de las metas de la descentralización era lograr una cobertura más universal, en tanto que, esta política es menos clara en términos de objetivos de calidad (Ibíd., 2012, p. 100).

Facilitadores de este Proceso

El primer factor considerado como el facilitador más importante para implementar esta iniciativa de reforma es el esfuerzo del gobierno central de Colombia, para destinar y transferir más recursos económicos de financiamiento de la educación pública básica, al interior de cada región y municipio de la Nación.

El segundo facilitador es que ha existido un impacto positivo en la cobertura por cuenta de una más amplia transferencia de recursos hacia las autoridades regionales; es decir un mayor número de cupos

en primaria, educación media y planteles de secundaria y, por ende, un incremento en matriculas para la población de jóvenes en muchas de las ciudades, poblaciones y veredas más pequeñas y pobres.

Dinámica de este Patrón de Descentralización

El patrón evolutivo de esta innovación ha sido irregular y no muy consistente. Para comenzar, la motivación intrínseca para descentralizar la educación es a menudo política y fiscal por naturaleza; sin embargo, desde una perspectiva educativa siempre se espera que la descentralización se convierta en la clave para mejorar los resultados escolares y la eficiencia tanto técnica como locativa. Hacia finales de los 80's y a principios de los 90's la educación colombiana además se regulaba con la misma expectativa, aunque no hay una evidencia más completa de que la implementación de esta innovación hubiera alcanzado las mejoras esperadas, no solo en cobertura sino además en la optimización de la calidad educativa, especialmente en cursos de secundaria y educación media. Una explicación para esta situación, está dada en esta forma:

126

En promedio general, las autoridades regionales, dada la actual tasa insuficiente de estudiantes matriculados particularmente en bachillerato, destinaron su nueva autonomía para el manejo de los recursos al aumento en los cupos, especialmente en los distritos deprimidos en donde la tasa de matrículas pudiera resultar en más dividendos políticos que en mejoras de la calidad educativa (Becerra, 2012, p. 99).

No obstante, el papel de los profesores dentro de este proceso de innovación merece ser justipreciado. Una gran mayoría de profesores en Colombia no suele recibir a tiempo ni en proporción razonable, una remuneración por sus servicios. Durante los últimos 30 años (desde inicios de los 90's hasta finales del 2020) se estima que las asociaciones y sindicatos docentes han tenido que ir al paro al menos una vez cada dos años -en promedio- para exigir respeto por sus derechos y compensaciones ante el gobierno central; lo anterior ha sido necesario para asegurarse de que dicho gobierno cumpla su palabra de acuerdo con las leyes promovidas para mejorar el sistema educativo según la reforma a la Constitución de 1991.

Aparte de todo, la dedicación de los profesores requerida para impartir instrucción y enseñanza adecuadas a grupos numerosos de

estudiantes –los cuales se incrementan en los planteles públicos- no ha sido prioridad en las políticas creadas por los gobiernos de las regiones. Dichas políticas no han enfocado su atención ni los recursos para cubrir las necesidades educacionales de aquellos grupos numerosos de estudiantes que no están matriculados o que se matriculan tarde en el sistema y que usualmente provienen de suburbios empobrecidos. Más aún, cuando estos estudiantes incursionan en el sistema los resultados usuales se traducen en calificaciones deficientes. A este respecto, un experto señala lo siguiente:

Esto podría ocurrir dado lo acontecido al interior del sistema, desde una baja asistencia o por el contrario estudiantes difíciles que son ubicados en grupos más reducidos con respecto a sus condiscípulos más aventajados académicamente. Además, es importante considerar que, en Colombia, la distribución de plazas docentes pareciera no responder a criterio alguno de eficiencia ni de equidad, ocasionando así grandes asimetrías en la relación estudiante-docente en las diversas locaciones regionales (Iacovou, citado en Becerra 2012, p. 98).

Otro gran problema derivado de la situación antes mencionada es citado en esta forma:

127

La descentralización ha tenido un impacto negativo en los logros académicos en los niveles de básica primaria, enseñanza media y secundaria de educación. Esto se debe a la disminución en la cifra de estudiantes reincorporados a clases; aquí, la atención dispensada a aquellos estudiantes con deficiencia académica es poca comparada con aquella que se les brinda a los estudiantes académicamente aventajados (Bracho, K. y col., 2014).

¿Ha Existido Alguna Evidencia de Adaptación y Re-culturización del Sistema Educativo?

Primeramente, es necesario aclarar que el término “culturización”, es definido por los diccionarios como inculcar, educar en las normas, costumbres o valores de una cultura o civilización. Y el prefijo “re”, sugiere la acción de “volver a”. Por consiguiente, “re-culturización” podría definirse como aquel acto de volver a educar en las normas, costumbres o valores de una civilización.

También puede considerarse como la acción de cambiar comportamientos y modos de proceder al interior de un sistema o grupo social cualquiera. Y, además, es interpretado como sinónimo de reestructurar: “Reestructurar es solamente lo que aparentemente es; cambios en la estructura, en los roles y en los elementos formales de la Organización..... toda reestructuración puede estar sujeta a las leyes” (Fullan, 2000, p. 2).

Por otra parte, La literatura examinada y que es pertinente a este caso, al principio evidencia que hay una relación positiva – aunque disímil- entre la cantidad de dinero invertida en educación y los resultados académicos. Sin embargo, es de notar que este dinero invertido en mejorar la educación es menos que óptimo, y este fenómeno está relacionado con los altos niveles de ineficiencia en la inversión presupuestal entre las diversas regiones/municipalidades de Colombia:

Se encontró que, aunque existe una reciprocidad positiva entre el gasto educacional y el logro académico, se registran altos niveles de ineficiencia en el gasto a lo largo de los territorios regionales colombianos, asumiendo que lo que gastan las autoridades regionales respectivas es lo óptimo. La gran variación de las medidas de eficiencia entre regiones – a pesar de que todas ellas se rigen bajo la misma legislación- sugiere que la forma particular con la que cada una maneja sus recursos financieros tiene un impacto en la eficiencia para cubrir los servicios educativos (Becerra, 2012, p. 100).

Dejando de lado estas consideraciones, este intento de descentralización de recursos tendientes a favorecer la educación, para así garantizar los estándares mínimos en el sistema público, pone en evidencia la falta de re-culturización al interior del mismo sistema. En su lugar, un fenómeno de absoluta re-culturización ha perdurado en las dos últimas generaciones; la reforma Constitucional de 1991 que cambió la estructura de muchas leyes; lo que ha implicado reformar profundamente las estructuras legales y los roles de las autoridades y entidades educativas, junto con su poder de toma de decisiones y su autonomía para el gasto e inversiones.

La pregunta planteada en esta sección quizá tiene una respuesta negativa, dado que en la actualidad nuestro sistema educativo no da muestras de haber evolucionado favorablemente durante las últimas tres décadas. Para dar un ejemplo, hay una referencia bibliográfica acerca de

los resultados obtenidos en las pruebas pisa 2019 a nivel latinoamericano y mundial; tales resultados han ubicado a Colombia por fuera de los primeros lugares:

Colombia cuenta con la peor calificación entre los distintos países de la OCDE en cuanto al desempeño académico de los jóvenes de 15 años que mide la prueba PISA, que realiza la organización.... Esta afirmación se desprende de la última evaluación realizada por la entidad, que le otorga al país una calificación general de 412 puntos en lectura, 391 en matemáticas y de 413 en ciencias, los tres por debajo del promedio de la OCDE que se establece en 487, 488 y 489 puntos respectivamente.... Los estudiantes de Colombia obtuvieron un rendimiento menor que la media de la OCDE, y fue más cercano al de los estudiantes de Albania, México, la República de Macedonia del Norte y Qatar, apuntó la OCDE en su análisis para el país... Al compararlo con otros países de Latinoamérica, el rendimiento de Colombia se encuentra por detrás de Chile (452, 417, 444 respectivamente) y de México (420, 409, 419), ambos miembros de la OCDE (Portafolio, 2019).

Una vez examinado todo lo concerniente al fenómeno de descentralización ya expuesto, podría afirmarse que el proceso de re-culturización del sistema educativo colombiano, que se esperaba ocurriera de forma favorable, se considera como un proceso con características similares a aquel descrito por medio de los siguientes términos:

Re-culturizar implica ir de una situación de descuido por lo evaluativo y lo pedagógico hacia una situación en la cual los profesores cotidianamente se enfoquen en dichos aspectos y lleven a cabo los correctivos pertinentes. Las estructuras – gobierno y leyes- pueden impedir o facilitar este proceso, pero el desarrollo profesional de una comunidad debe convertirse en el motor principal del mejoramiento. Cuando esto suceda, se podrán lograr cambios significativos en la cultura y en la estructura del sistema (Fullan, 2000, p. 2).

Como epílogo, cabe retomar el interrogante planteado en el título del presente artículo: ¿Ha sido la descentralización educativa en Colombia un proceso de innovación y mejoramiento real o es una utopía?

Hay evidencias para establecer que aún están por hacerse realidad dos cosas: La primera, un proceso verdaderamente significativo de re-educación y reestructuración. Y la segunda, un cambio favorable en los estándares y contenidos de programas de estudio en la educación pública y sus niveles básicos.

Con respecto a la primera, la concreción de un proceso de re-educación y reestructuración que apunte a beneficiar a la gran mayoría de población estudiantil necesitada de apoyo económico. Las siguientes cifras evidencian que hoy día, la gestión administrativa descentralizada del sistema educativo colombiano, aún carece de equidad y de eficiencia:

De acuerdo con los hallazgos de los investigadores, en efecto el dinero que el Gobierno Nacional destina a este sector viene en constante aumento: pasó de los 38 billones de pesos en el 2018 a 49,4 billones para el 2022, es decir, 11,4 billones adicionales. En contraste, de representar el 16,5 por ciento del presupuesto general en el 2019, la educación pasó a ser el 14,1 por ciento del total para el 2022. En otras palabras, aunque el sector ha ido sumando recursos, cada vez abarca menos porcentaje de los totales asignados por la Nación...Y es que, de los 49,4 billones de pesos del 2022, el 89 por ciento, es decir 44 billones de pesos, corresponde solamente a gastos de funcionamiento, rubro que además recibe 1,3 billones de los 2 billones de aumento; pero apenas el 11 por ciento (5,4 billones) es para gastos de inversión... Mientras que al año el país gasta por estudiante en promedio 2.407 dólares, los países que integran la OCDE invierten 10.437 dólares, es decir, 4,3 veces lo de Colombia. Y pasa lo mismo si se compara con otros países de la región, como Chile (6.605 dólares), Costa Rica (5.666 dólares) y México (3.233 dólares). En esta materia, Colombia se mantiene muy por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y también en la región (Redacción Educación, 2021).

Y con respecto a la segunda, que refiere un cambio favorable en los estándares y contenidos de los planes de estudio en la educación pública básica. Razonando a partir de la realidad de nuestras economías de mercado, el mundo de hoy exige que el recurso humano en proceso de formación esté cualificado no solamente para memorizar contenidos; sino que debe desarrollar competencias resolutivas de problemas y capacidad para crear nuevos productos y servicios. No obstante, desde inicios del

siglo XXI, los gobiernos colombianos han emprendido estrategias de cambio cuyo propósito es mejorar y dinamizar los planes de estudio; con la clara intención de que la educación realmente sirva de catalizador para que el país alcance un mayor desarrollo tecnológico, económico, social, y que se traduzca en una verdadera calidad de vida para cada uno de sus habitantes. A este respecto, una investigación periodística revela lo siguiente:

En septiembre de 2016 fueron aprobados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una hoja de ruta que todos los países deberán tratar de alcanzar al año 2030. **El objetivo número cuatro, le apuesta a la construcción de una "educación de calidad",** que garantice inclusión, equidad y calidad; capaz de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, para todos. Por ello, la visita del experto en educación Sir Ken Robinson a Colombia se enmarca en un histórico momento de transformaciones para el país; oportunidades que, de ser bien aprovechadas, pueden llegar a impactar la forma como reformulemos el país, al menos en materia de educación. Desde entonces, sus investigaciones plantean que son las escuelas con sus rígidos y estandarizados planes de estudios los principales causantes de matar la creatividad de sus estudiantes. Y aunque las enseñanzas y experiencias que Robinson comparte se elaboran alrededor de la educación primaria, no hay razón para no pensarlas en el espectro de la compleja y cada vez más demandante educación superior colombiana. Robinson dice además que, los profesores deben fomentar las condiciones óptimas para que los estudiantes logren despertar por sí mismos lo que denomina las ocho "c": curiosidad, creatividad, crítica, comunicación, colaboración, compasión, calma y civismo... El desafío no consiste en reparar el sistema –educativo–, sino en cambiarlo; no se trata de reformarlo, sino de transformarlo (Robayo y Ruiz, 2017).

Reflexiones finales

Toda esta complejidad del sistema educativo de Colombia considerado como un sistema en vías de reforma y mejoría, está enmarcada en un intento apenas aceptable de descentralización y en una insuficiente adopción e implementación de las respectivas políticas para mejorar la calidad educativa.

Las fallas e inconsistencias puestas en evidencia a lo largo del análisis intentado en el presente artículo, y a su vez relacionadas con aquel incipiente proceso de descentralización que data de los 90's, han sido causadas por los problemas más típicos y que subyacen en la mayoría de estamentos y entidades de todo país tercermundista: Corrupción rampante, conflictos de intereses particulares y la subsecuente ineficiencia del sistema gubernamental de autoridad y de vigilancia de los recursos destinados a la inversión social.

Dicha complejidad ha impedido una real e idónea descentralización de los recursos para inversión en educación. Por tanto, los beneficios esperados y derivados de adoptar e implementar nuevas políticas, aún se encuentran incompletos o en "veremos".

El punto no es esencialmente acerca de si se transfiere o no suficiente dinero a las zonas territoriales/pequeños municipios.

En su lugar, el problema de fondo sería responder al siguiente cuestionamiento: ¿De qué forma se podría crear, adoptar e implementar una política mucho más clara y concentrada en la mejora de la calidad, en un clima de justicia, neutralidad y libre de prebendas y dividendos políticos?

Sin embargo, hay que hacer la salvedad de que encontrar una respuesta y una resolución a semejante problemática, requeriría reestructurar e implementar políticas en múltiples esferas de la vida nacional, con el objetivo de alcanzar niveles de calidad sostenible y de equidad socioeconómica. Pero lo anterior es objeto de otro análisis interdisciplinario más extensivo y detallado.

Referencias Bibliográficas

- Arango, C., Paz, M., Aguilar, M., Riveros, A. (28 de mayo de 2020). *Observatorio de Comportamientos Culturales*. Tendencia. <https://www.utadeo.edu.co/es/noticia/tendencia/observatorio-de-comportamientos-culturales/207076/la-inequidad-educativa-en-colombia>
- Becerra, L. A. M. (2012). The results in the provision of public education under different decentralized contexts: The Colombian case. *The Journal of Developing Areas*, 46(2), pp. 85-103.

- Bracho, K.; Carruyo, N.; Mejía, A; Spluga, M.; Ureña, Y. (2014), Impacto Psico-Social del Profesional: de la Zona de Confort en la Vida Universitaria al Inhóspito Mundo Laboral, *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, Vol. 15, 39, pp. 127-140.
- Constitución Política de Colombia. (1991), Gaceta Constitucional, No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Fullan, M. (2000). The Return of Large-Scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1(1), p. 24.
- Klein, K., Sperr-Sorra, J. (1996). The challenge of innovation implementation. *Academy of Management Review*, 21(4), pp. 1055-1080.
- Las Tres Historias de la Reforma Educativa. (2000). *Phi Delta Kappa*, Vol. 81, i8 p581: pp. 1-7.
- Ley 115 de 1994. Ley General de Educación y Desarrollos Reglamentarios. Bogotá, D.C.
- Redacción Educación. (11 de noviembre de 2021). Educación: 89% se gasta en funcionamiento y apenas el 11%, en inversión. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/educacion-crecen-recursos-pero-no-su-participacion-en-el-presupuesto-631490>
- Revista Portafolio. (2019). Colombia, con la peor nota de la OCDE en pruebas PISA.
- Robayo, N., Ruiz, P. (11 de julio de 2017). La educación como herramienta para el desarrollo sostenible. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/los-cambios-que-necesita-la-educacion-colombiana-107930>
- Salazar, C. (26 de noviembre de 2022). Más de 21 millones de personas viven en la pobreza y 7,4 millones en pobreza extrema. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-21-millones-de-personas-viven-en-la-pobreza-y-7-4-millones-en-pobreza-extrema-3161813>
- Sanabria, F. (31 de enero de 2019). La corrupción es la principal causa de la pobreza. *Vanguardia*. <https://www.vanguardia.com/colombia/corrupcion-es-pobreza-HX40476>
- Tiebout, C. (1956). *“Una teoría del gasto público local”*. Hacienda Pública Española. No. 50, 1978.