

La descentralización democrática de la educación

Asociación
de educadores
de Cundinamarca
ADEC - FECODE - CUT

La descentralización democrática de la educación

La democracia, el progreso, la soberanía, la libertad, la justicia social y el bienestar, pasan incuestionablemente por el proceso de una verdadera descentralización.

El municipio, fundamento primario de la organización nacional, ha comenzado a recuperar, así sea de manera tímida, sus funciones, gracias al empuje de las fuerzas progresistas que por medio de la elección popular de alcaldes han dado un paso de mucha importancia con el que se golpean las posiciones más atrasadas las cuales, sin embargo, se mantienen vivas entorpeciendo los cambios que la mayoría de la población pretende.

En el caso particular de la educación pública, aspecto fundamental en el desarrollo social, nos encontramos ahora con que el gobierno, en lugar de trazar derroteros abiertamente descentralistas y democráticos, pretende imponer la Ley 29 de 1989 y el Decreto 1246 de 1990 para descargar en el municipio los viejos problemas no resueltos como los generados por el congelamiento de la

nómina, entregando apenas unas limitadas facultades de manejo de personal a los alcaldes, sin ninguna autonomía y presupuesto con lo que se pretende complacer a la banca internacional que en todo el tercer mundo aspira a que los costos de los servicios sociales se trasladan a la comunidad para utilizar los dineros, así liberados, en beneficio de los monopolios aumentando, de esta manera, la injusticia social y agudizando los problemas de los fisicos municipales.

Por eso, los maestros, los padres de familia, los estudiantes y las autoridades que entendemos las necesidades educativas y el papel rector que debe jugar la educación pública en relación con la realidad nacional, no hemos caído en la celada que se nos tiende con la Ley 29 y, por el contrario, seguimos defendiendo la necesidad de la democratización de la educación pública, para lo cual es requisito indispensable una verdadera descentralización. Al respecto, el doctor Luis Carlos Sáchica en su libro "Constitucionalismo Colombiano" señala: "Desconcen-

tración funcional y Descentralización administrativa. Suelen confundirse estos conceptos. El primero es un fenómeno de simple delegación del ejercicio de competencias propias de un órgano superior en uno inferior, sin desprenderse de la competencia misma y, por tanto, reservándose la facultad de revisar, modificar y revocar los actos del delegatario; el delegante mantiene control sobre los actos del delegatario quien carece, en consecuencia, de autonomía para el ejercicio de la función delegada.

En cambio, hay auténtica descentralización cuando se hace directa y de ejercicio autónomo, de competencias al órgano de que se trate sin sujeción a control jerárquico y al simple control de tutela. Esta es la descentralización perfecta en el plano jurídico, la que debe ser instrumentada en la dotación de los medios personales, técnicos y financieros suficientes y aptos para realizar la idea de autonomía dentro de la fórmula trazada en el inciso segundo del artículo 182 para la redistribución de servicios y recursos entre la nación, los departamentos y los municipios. Los artículos 191 y 192 garantizan la autonomía concedida a estos entes al afirmar la validez propia de los actos de sus asambleas y concejos, no sometidos a aprobación ni revocación jerárquica, pues solo están sujetos a control jurisdiccional".

Sobre el tema que nos ocupa el doctor Luis Carlos Avellaneda y su equipo puntualizan: "Sábese que la descentralización corresponde a un fenómeno jurídico de trasladar funciones del nivel central al nivel regional o local, o a establecimientos públicos, pero a entes que teniendo personería jurídica cumplen las funciones trasladadas con autonomía presupuestal, financiera y administrativa. En el caso contemplado en el artículo noveno de la Ley 12 de 1989 se da un traslado parcial de funciones pero los entes locales (municipios) no gozan de autonomía presupuestal, ni consecuentemente financiera ni administrativa para el manejo total del servicio. Por tanto, debemos concluir que no se trata de una descentralización sino de una mera desconcentración..."

Más adelante continúa: "De otro lado, conviene destacar que el artículo noveno de la Ley 29 de 1989 profundiza la crisis administrativa de la educación, pues de ahora en adelante tendrá injerencia el gobierno nacional —Ministerio de Educación Nacional— los gobernadores, secretarios de educación, delegados de los fondos educativos, jefes de núcleo y de distrito (mapa educativo) y alcaldes municipales. Así las cosas, la responsabilidad en la prestación y administración del servicio educativo quedará más diluída".

Hacia una propuesta de descentralización democrática de la educación

El Magisterio de Cundinamarca, organizado en la Asociación de Educadores de Cundinamarca, ADEC, después de recoger la discusión adelantada por muchos años con padres de familia, estudiantes, alcaldes, concejales, diputados, congresistas y diversas personalidades, presenta en este encuentro una propuesta sobre la descentralización democrática de la educación. Ella contempla los siguientes aspectos:

1. -Políticas educativas

Los principios, planeación, objetivos, fines, metas, programas, métodos, modalidades, criterios de capacitación del magisterio, financiación, administración entre otros, deben estar acordes con las necesidades de la comunidad a nivel municipal, regional, y nacional y por eso debe participar colectiva y organizadamente en la definición e implementación de estas políticas para lo cual es recomendable la realización de foros, seminarios, plebiscitos y referendos, así como la constitución de organismos elegidos democráticamente por los padres de fami-

lia, estudiantes y maestros, bajo la dirección de las autoridades; en tal sentido consideramos positivo la reglamentación y aplicación de la Ley 52 de 1986.

Esto le dará a la educación coherencia y autonomía contribuyendo a la consolidación de una sociedad justa, democrática, libre y soberana, que no obedezca a intereses extranjeros ni al capricho de los diferentes mandatarios.

2. Aspecto financiero

Juega papel trascendental; se necesita un presupuesto adecuado por parte de la nación que garantice el número suficiente de educadores, salarios dignos y oportunos, pago de deudas, servicio médico-asistencial y prestacional eficiente; para los estudiantes, atención médica, restaurantes escolares para todos, subsidio de transporte, así como la distribución de útiles y la construcción, mantenimiento y dotación de aulas que garanticen mejores posibilidades para el proceso de enseñanza-aprendizaje con miras a la

superación de la calidad de la educación.

En cuanto al manejo de dineros se requiere: "Modificación de las normas que regulan el sistema de distribución, transferencias, giros, depósitos y control de los recursos destinados a la educación, así como de los procedimientos existentes para la elaboración y ejecución del presupuesto, de tal manera que estos sean simplificados y agilizados", (Fecode).

3. Aspecto administrativo

El país, en su proceso de democratización, tiende a la descentralización; la educación no escapa a esta realidad y sería necio oponerse a ella. Dicha descentralización debe entenderse como el traslado de todas las funciones a las regiones o municipios quienes cumplirán sus deberes con plena autonomía; pero además, es necesario determinar las responsabilidades y coordinar adecuadamente las diferentes instancias y niveles para evitar, por un lado, la dualidad de funciones y, por otro, la injerencia indiscriminada y clientelista de entes estatales, lo que lleva a que se diluyan las responsabilidades y se entorpezca el sistema; en esto último ha contribuido de manera notable el mapa educativo, que como dice un supervisor de la Unión de Supervisores de

Educación, USDE... "ha servido para recopilar información y tomar medidas de contrainsurgencia, fomentar el desorden administrativo, fortalecer la tramitología, aumentar la burocracia, establecer dualidad de funciones con la supervisión escolar y hacer un ejercicio mental de romper la filosofía del programa con la práctica implementada (Educación y Cultura. No. 14, p. 67).

4. Derechos de los educadores

Estos se circunscriben a los siguientes campos:

4.1. Laboral: Deben respetarse todos los derechos adquiridos en cuanto a salarios, prestaciones, escalafón, estabilidad, nombramientos en propiedad, entre otros, pero además, con la participación de Fecode, garantizar aquellos que aún no han sido alcanzados; tal es el caso de la reglamentación de los traslados que debe adelantarse en tres sentidos: primero, derogando el Decreto 1706 de 1990 para permitir el fácil acceso del docente a otros municipios o departamentos, segundo, teniendo en cuenta, para una nueva ubicación el derecho a la vida, la salud, el tiempo de servicio, calamidad doméstica y preparación; tercero, garantizando la estabilidad en el sitio y jornada de trabajo.

Se necesita también, el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la capacitación del Magisterio de manera descentralizada y acorde con la realidad municipal, regional y nacional, así como planes de bienestar que tengan que ver básicamente con vivienda y recreación.

4.2. Sindical: Pleno reconocimiento de los derechos sindicales consagrados en las normas nacionales y tratados internacionales vigentes; esto debe traducirse en hechos tales como la no interferencia estatal y patronal en las reuniones, movilizaciones, denun-

cias, ceses de actividades, el funcionamiento de las subdirectivas municipales con sus respectivas sedes o casa del maestro que sirva para el desarrollo de actividades sindicales, sociales, culturales y deportivas con las orientaciones de Fecode y las organizaciones regionales; deben reconocerse los beneficios de la convención colectiva.

4.3. Políticos: Derecho a participar en política y ser elegido a cualquier corporación sin detrimento de los derechos laborales consagrados en el Estatuto Docente y demás normas pertinentes.

Conclusión final

Por lo anterior en este evento proponemos:

1. La no aplicación de la Ley 29 de 1989 y sus reglamentarios, la suspensión en los municipios que la recibieron y la no implementación del Decreto 1246 de 1990 o Nuclearización y la Resolución 170 de 1991 (Concurso para el nombramiento de los directores de Núcleo), por las siguientes razones:

1.1. No descentralizan sino que entregan algunas funciones a los alcaldes, sin ninguna autonomía y presupuesto para educación, ya que el Ministerio de Educación Na-

cional continúa diseñando, planeando, organizando, coordinando, dirigiendo, ejecutando, controlando y evaluando los planes y programas educativos, autorizando la creación de plazas y el calendario escolar, aprobando los colegios y sus modalidades, dando el visto bueno a los traslados de los docentes; además el Ministerio de Hacienda sigue elaborando y aprobando el presupuesto para el sector educativo.

Es de anotar que los consejos directivos establecidos en el Decreto 1246 de 1990 además de que no garantizan la suficiente partici-

pación de la comunidad, no cuentan con la autonomía propia de un sistema descentralizado.

1.2. Le causa graves traumatismos al fisco municipal y por ende a la comunidad, en la medida en que el municipio debe costear los educadores que hacen falta, fruto del congelamiento de la nómina, sumándose esto a los gastos que le ha correspondido asumir con la dotación, construcción y mantenimiento de centros educativos (Ley 12 de 1986 y Decreto 077 de 1987).

1.3. En lugar de simplificar la estructura del sistema educativo, incrementa la dualidad de funciones y el desorden administrativo, pues ahora tendrán injerencia, además del Ministerio de Educación, gobernaciones, secretarías de educación, fondos educativos, oficinas de escalafón, centros experimentales, también los alcaldes municipales, los personeros, los directores de núcleo, entre otros.

1.4. En el Estatuto Docente no se encuentran consagrados todos los derechos a que aspira el Magisterio, especialmente en lo que a estabilidad en el sitio de trabajo se refiere, y participación en política, lo que da mayores posibilidades al clientelismo, desvirtuando los planteamientos del Ministerio de

Educación en cuanto a: funcionalidad, racionalización de recursos, mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la educación.

1.5. El mapa educativo derrotado en Cundinamarca por todas las fuerzas vivas, en el resto del país no ha mostrado ninguna de las bondades inicialmente señaladas por el gobierno sino que, por el contrario, ha empeorado la crisis educativa.

2. Realización de eventos municipales con la participación de toda la comunidad, que concluyan en un Gran Foro Departamental en el que participen las autoridades nacionales y departamentales, constituyentes, alcaldes, concejales, diputados, padres de familia, estudiantes y magisterio para producir una propuesta de descentralización democrática que sea llevada a la Asamblea Nacional Constituyente.

3. Conformación de una comisión integrada por los diferentes representantes de la comunidad para preparar dicho foro.

4. Hacemos un llamado a todas las fuerzas vivas del departamento y del país para que presenten ponencias que tengan que ver con:

—Incidencias de la Ley 29 y el mapa educativo.

—Participación de las comunidades locales, con poder de decisión, en las diferentes etapas de la gestión educativa.

—Diseño de políticas, programas o proyectos pedagógicos que consulten las realidades concretas, geográficas, culturales, sociales, económicas y políticas de las localidades.

—Democratización de las relaciones en el sector educativo.

—Determinación de las prioridades educativas en los municipios para la orientación de la inversión y el gasto público.

—Planta de personal.

—Integración intrasectorial e intersectorial al sistema educativo.

—Y las demás variables que de todas maneras están implicadas en la descentralización de la educación y que a mediano plazo tendrán efecto en el sector.

**Asociación de Educadores
de Cundinamarca, ADEC
Junta Directiva**

Edgar Zambrano Moreno
Presidente

Jaime Celis Arroyave
Secretario General

Abril 5 de 1991