

Descentralización-municipalización y educación

*Comité de Redacción Redactó:
Vladimir Zapata*

*Colaboraron: Piedad Gil, Queipo Timaná, Rafael Flórez, Edilma Marín,
Ana María Jiménez, Federmán Muñoz, Darío González (Facultad de Dere-
cho) y Jesús Alberto Echeverry*

a historia de Colombia ha sido pródiga en eventos que polarizan los distintos sectores de opinión y que permanecen, resistiendo toda suerte de vicisitudes, con altibajos. Tal es el caso del fenómeno de la centralización-descentralización del Estado que aparece en la primera hora de la República y aún hoy no logra afincarse con visos de resolución para uno de tales extremos (el de la descentralización).

En efecto, después de 1810 se configuró, en lo que hoy es Colombia, una polémica entre centralistas (pateadores) y descentralistas (carracos) que bien pronto se tradujo en enfrentamientos armados. No se finiquitó bien este pleito porque la guerra de independencia lo postergó y la reconstrucción del país remitió el asunto a los marcos constitucionales. Recuérdese la cons-

titución federalista -intento descentralista- de 1863 y la nueva pugnacidad que generó. La misma que finalmente condujo a la constitución de 1886 que ha alcanzado a la Colombia moderna, con algunos retoques obviamente (reformas de 1910, 1936, 1945, 1968 principalmente). El espíritu de 1886 se condensó en la famosa expresión: "Centralización política, descentralización administrativa". El vuelco del gobierno federado al gobierno central, exigió la consolidación del poder político y el manejo supervisado del accionar administrativo. Sin embargo con el correr de los años la idea inicial se deformó y prácticas indeseables impuestas en gobiernos de incipiente inspiración demoliberal -el recurso permanente al estado de sitio-, transformaron la consigna de otrora en "monopolio político y dispersión administrativa". Se cerraron los canales de expresión política y se caotizó la administración pública.

Lo cierto fue que las rutinas propias del manejo de la cosa pública consagraron el control férreo de todos los asuntos económicos, sociales y políticos desde la capital (Bogotá) y sobre todo desde el poder ejecutivo. Esto significó un proceso creciente de concentración de poder a tal punto que para la década del 70 se llegó a hablar de una presidencia imperial en Colombia.

No dejaron de oírse en dicho período, las voces de los representantes de las oligarquías regionales, reclamando esporádicamente autonomía para las regiones. En el período del Frente Nacional florecieron las inquietudes separatistas de algunas zonas del país que se consideraban dejadas de la mano del poder central. El movimiento más sólido de la época fue el de Antioquia Federal que sustentó conceptos descentralistas y además creó una opinión favorable a tal tendencia. Sin embargo, su repercusión no tocó la legislación vigente, ni de modo contundente las prácticas político-administrativas del país.

El cambio de giro

Es en el período postfrentenacionalista, y más exactamente durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) que confluyen una serie de fac-

tores que ponen a la orden del día los temas de la descentralización, la regionalización y la participación.

La polarización de las distintas fuerzas sociales, el protagonismo de las guerrillas, la consolidación del narcotráfico, el empobrecimiento creciente de las mayorías, la deuda externa, colocan al país al borde de la disolución. Se reedita la consigna nuñista del 86: "Reforma o catástrofe" y a ello se aplica el gobierno. En efecto, reformas y proceso de paz se hermanan. Las primeras son prerequisites del segundo. Pero los intereses involucrados allí, determinantes en los centros de poder, minan la voluntad de cambio gubernamental.

"Con excepción de la elección popular de alcaldes, que implica el rompimiento de uno de los eslabones de la lógica de funcionamiento del régimen, los demás proyectos no tenían ningún peso político de trascendencia" ,(1) afirma acertadamente Francisco Leal Buitrago, a propósito de las reformas políticas de la administración Betancur. Las reformas aprobadas -publicidad de los Actos y documentos oficiales, Reforma electoral, Estatuto de Partidos, Reforma Departamental- se orientaron fundamentalmente hacia la modernización de las instituciones políticas tradicionales, más que hacia una ampliación del espacio democrático.

Esa modernización es indispensable, pero no suficiente. La persistente desinstitucionalización de la participación política y social en Colombia muestra la sobrevivencia de los obstáculos que bloquean la incidencia de vastos sectores de la población -la inmensa mayoría-, en el proceso decisonal del país. Por ello, 100 años después de promulgada la constitución de 1886, la consigna nacional ya no es "Regeneración o catástrofe" sino "Apertura democrática o catástrofe".

¿Descentralización o desconcentración?

De todas las reformas propuestas, las que se consolidan, así sea solo normativamente, son aquellas referidas a la redistribución de las facultades para el manejo político-administrativo entre las regiones. Más exactamente, entre los municipios. En efecto, dados los desarrollos de la crisis económica aupada por la deuda externa, el cierre de los espacios políticos de

participación de clara estirpe frentenacionalista, el ensanchamiento de la conciencia y la organización de muy disímiles sectores de la vida nacional, se resultó presionando al Estado hasta alcanzar, muy a su pesar, algunas reivindicaciones de corte jurídico -que esperan elaboración y concreción- en términos de la participación y fiscalización activas de la población. El municipio focalizó estos eventos. Al respecto dice Pedro Santana: "Empujada por la transformación socioeconómica de la Sociedad colombiana, por la irrupción de nuevos movimientos populares y de protesta, por la presencia de un movimiento guerrillero con influjo sobre todo en los sectores campesinos, la crisis del aparato estatal se ha manifestado sobre todo a nivel de las estructuras departamentales y municipales. Sectores cada vez más amplios de la población cuestionan la vigencia de un aparato estatal centralizado y excluyente. Exigen niveles de participación y un lugar en la toma de decisiones".^)

En concreto, la iniciativa y presión popular se formaliza -con la aquiescencia de los políticos obviamente- en:

-El acto legislativo número uno de 1986 que establece la elección popular de alcaldes a partir de marzo de 1988.

El período será de dos años sin posibilidad de reelección. El alcalde es jefe de la administración pública en su circunscripción, ejecutor de los Acuerdos del Concejo Municipal y Jefe de la Policía.

Los actuales personeros municipales asumen el rol de defensores del pueblo o veedores ciudadanos adscritos al Ministerio público. Se introduce la figura del referendun local. Con ello se garantiza la consulta popular para resolver problemas que afectan la vida de los miembros de la municipalidad -sin embargo, aún no se ha reglamentado-.

-Ley 12 de 1986 conocida como Ley de fortalecimiento fiscal local y como Ley para descentralizar administrativamente los municipios.

Los municipios asumirán la prestación de servicios públicos tales como agua potable, saneamiento básico, mataderos públicos, aseo público y plazas de mercado -lo anterior implica la liquidación del Insfopal-.

En el aspecto de salud los municipios asumirán lo relacionado con la infraestructura y mantenimiento del primer nivel de atención médica.

En el sector agropecuario el INCORA delega en los municipios la facultad de obtener los datos pertinentes para la adjudicación de baldíos nacionales y le transfiere la prestación de asistencia técnica integral a los pequeños productores. Así mismo, tienen la obligación de incluir en sus planes de inversiones, programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundio y colonización y contando con la cofinanciación del Fondo DRI en programas y proyectos de inversión en el área rural. En el sector educativo la construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos educativos e instalaciones deportivas y recreativas pasó a ser parte de su responsabilidad, desplazando al ICCE y a Coldeportes.

En lo relativo a la construcción de vivienda se disminuye en forma gradual la participación del ICT, desplazándose a los municipios, o a la cofinanciación de planes de vivienda popular.

Las empresas de desarrollo urbano pasan a los municipios, los cuales asumen, además, la función de la vigilancia de ejecución de las obras, y otorgamiento de permiso para la venta de predios, que anteriormente correspondía a la Superintendencia B anearía. -

En cuanto a Obras Públicas, el mantenimiento de vías municipales y de inmuebles de propiedad de la Nación, pasan a la responsabilidad del municipio, lo mismo en el caso de la construcción, adecuación y mantenimiento de puertos fluviales internos.

-La ley 12 de 1986 reglamenta las transferencias del IVA a los municipios. Dicha transferencia se hará mediante incrementos progresivos de la siguiente manera: "A partir de julio de 1986 el 30.5%; en 1987 el 32%, en 1988 el 34.5%, en 1989 el 37.5%; en 1990 el 45%; en 1992 y en adelante el 50%".(3)

El impuesto predial que es la renta más importante de pequeños y medianos municipios, y el impuesto de industria y comercio -en las grandes ciudades- son los mecanismos de generación interna de recursos.

-La Ley 11 de 1986 (o Estatuto básico de la administración municipal) establece la creación de las juntas administradoras locales. Funcionarán tanto en las áreas urbanas como rurales; en éstas con base en los corregimientos, en aquellas de acuerdo con comunas constituidas en número no inferior a 10.000 habitantes. Estas juntas estaban ordenadas por la reforma constitucional de 1968 y sólo 20 años después se las reglamenta, aunque queda por resolver el problema de su financiación y el alcance de sus funciones.

-Las anteriores normas son parte de un conjunto de acciones encaminadas a consolidar la democracia representativa y luego hacerla avanzar hasta la democracia participativa mediante la descentralización y la presencia activa de las comunidades en la vida municipal.

En resumen, la descentralización es un proceso que implica:

a. La descentralización política expresada en la elección popular de alcaldes y en la participación comunitaria a través de las comunas en las juntas administradoras locales (Ley 78 diciembre 30 de 1986).

b. La descentralización fiscal fundamentada en la transferencia del IVA a los municipios por parte de la Nación, y la posibilidad de éstos para generar sus propios recursos a través del impuesto predial y los de industria y comercio (Decreto Ley 1333 abril de 1986).

c. La descentralización administrativa plasmada en el estatuto básico de la administración municipal (Ley 11 de enero de 1986 y Decreto Ley de enero 15 de 1987).

d. La descentralización regional, que busca la integración de las regiones colombianas de acuerdo con características socioculturales, más que a criterios meramente políticos. (Proyecto de reforma constitucional, Art. 2, 44,49,134,139,157).

En algunos círculos de opinión se ha insistido en lo recortado del horizonte de la descentralización dado que se ha privilegiado la esfera normativa sin que concomitantemente se hayan afectado las costumbres políticas y se hiciera una adecuada apropiación presupuestal.

Aunque la descentralización riscal desplaza algunos porcentajes del IVA a los municipios y reglamenta las rentas que éstos tendrán, se les ceden gastos a los municipios -al liquidar los institutos descentralizados- que exceden no sólo sus posibilidades financieras sino administrativas, lo cual implica una demanda a la participación comunitaria limitada por circunstancias de carácter político, organizativo, socio-económico y de desarrollo humano en general.

Esta participación que supuestamente se garantizaría mediante las Juntas administradoras, es muy limitada dado que su carácter es eminentemente consultivo y supeditado al Concejo Municipal en buena medida.

Parece que en la realidad no hay descentralización y su correlato necesario, la participación. Hay sólo desconcentración. A propósito de lo dicho "la esencia de estas medidas es clara: centralizar aún más el control y manejo político del Estado en el Gobierno Nacional; descentralizar los problemas sociales; liberar a la nación de responsabilidades económicas por la prestación de servicios públicos esenciales y trasladarla a los municipios -agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, deportes, reforestación y defensa de cuencas hidrográficas, creación de unidades de asistencia agropecuaria y a través del DRI mecanismos de cofinanciación; obras públicas, etc.). Estas nuevas responsabilidades económicas que asumen los municipios se disfrazan con las llamadas medidas fiscales que consisten en transferir a los municipios ingresos nacionales por concepto del situado fiscal y la participación en el impuesto a las ventas en un proceso gradual que culmina en 1992. La realidad es que los recursos son insuficientes".(4)

La municipalización de la educación

La ley sobre descentralización de la educación y su asiento en el nuevo municipio colombiano hace un recorrido agitado en estos dos últimos años.

En efecto, en nombre de la descentralización, se expidió la Ley 24 de 1988 "por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. Modificada por la Ley 12 (Proyecto 66 Senado y 248 Cámara) de 1989 y que se completa finalmente en la Ley 29 del 15

de febrero de 1989". Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988 y otras disposiciones". De lo que se trata es de asignar a los alcaldes las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados.

La Ley tiene una novedad: la desconcentración administrativa. Para que esta estrategia funcione se reestructura el Ministerio de Educación Nacional. Esto coloca un gran interrogante sobre las efectivas posibilidades de descentralización y participación municipal en este tópico, pues "como se desprende claramente de los artículos 2o. y 7o. de la Ley 24, el Ministerio de Educación Nacional bajo la orientación suprema del presidente de la República dirige el sector educativo nacional, formula las políticas, planes, programas, objetivos, criterios de planeación, cuantifica y asigna recursos, determina la normatividad y pautas de evaluación del sector y del servicio educativo. Es decir, se trata de una medida eminentemente centralista".(5)

Queda en evidencia que lo realmente pensado para los municipios es el manejo económico de la educación, no más. Cumplir con el desiderátum del F.M.I. que es trasladar los costos por servicios sociales de la nación a los municipios, amén de lo que significa en el manejo de problemas derivados hacia la esfera del orden público. Es una nueva modernización del sector educativo sin que ello conduzca a un cambio de fondo en las políticas educativas. La eficiencia y la racionalidad, campean en esta nueva normatividad, pero la vida y la suerte del país se ausentan también cada vez más.

Los obstáculos objetivos para la descentralización

1. La superposición conceptual, pues donde hay desconcentración se lee como descentralización, repartiendo los costos del desarrollo entre regiones, localidades, municipios, pero manteniendo la última instancia de decisión en el centro político del país.

2. Los vicios políticos -atribuibles a los tradicionalismos- y la escasa voluntad de cambiar han conducido a las prácticas de descentralización y participación a convertirse en un remedo.

Las componendas y los costos de las respectivas campañas en las últimas elecciones de alcaldes así lo demuestran. También la dificultad para que operen las juntas administradoras locales, pues "de los 1009 municipios existentes, sólo Cartagena, Pereira, Calarcá, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín y las intendencias de Arauca, Putumayo han puesto en aplicación la ley; y Cali, Neiva, Cúcuta, Fusagasugá y Montería, ha aprobado Acuerdos que reglamentan las "jal" pero no han llevado a cabo las respectivas elecciones. De estos casos, la mayoría son grandes ciudades. En las pequeñas y medianas localidades, parece que los aires de reforma no han llegado..." (Wills María Emma, *Un saldo en rojo*, Cien días vistos por CINEP, No. 5, marzo del 1989, pag.6).

3. La ausencia o distorsión del cálculo presupuestal necesario para lograr el despegue en el desarrollo de los municipios. "El inventario de necesidades de servicios básicos -en 24 municipios únicamente- demanda inversiones por una cuantía de \$9.848.8 millones mientras que las de infraestructura ascienden a \$28.430.8 millones, para un total de \$38.279.6 millones, cifra cercana al monto de las transferencias adicionales por concepto de IVA para todos los municipios del país en 1992 (\$38.973.5)" (Fernández Eduardo y Cifuentes Ariel, *Siete preguntas para la descentralización en Economía Colombiana*, Nos. 197-198 sept, oct, 1987, pag. 43).

4. Los vacíos legales en las normas y la falta de reglamentación inhiben la descentralización por un lado y la participación de la población, por otro. Por ejemplo, no hay delimitación de competencias entre los gobernadores y los alcaldes populares. O entre estos últimos y los Concejos. No se han reglamentado hasta el presente las consultas populares.

5. La participación ciudadana no ha pasado de ser un mero formalismo. Mientras ésta no tenga contenido real no será posible la descentralización.

Los estigmas de la municipalización de la educación

1. Ante todo la ausencia de discusión con los maestros y entre los maestros sobre todos los pormenores de la Ley. Esta peca de insuficiente ilustración.

2. Cuando apenas se ampliaba el radio de discusión, esta medida coloca un severo interrogante sobre las consignas defendidas últimamente por FECODE, a saber:

-Financiación de la Educación por parte del Estado

-Defensa de la educación pública

-Defensa de la calidad de la educación

3. La Ley no atiende tanto a la cualificación de la educación cuanto a resolver un problema económico de la Nación trasladando los costos del servicio educativo a las administraciones locales. Que de pasada, no cuentan para ello con presupuesto adecuado.

4. Inconsistencia administrativa e ineficiencia, pues multiplica los patrones de los maestros rompiendo la vigencia plena de su marco de acción: el estatuto docente (Los alcaldes sólo administrarán a los maestros nacionalizados por la Ley 43 de 1975. Los demás son competencia del Departamento u otras entidades nominadoras).

Lo anterior dificulta los traslados de docentes y obstaculiza la unificación del régimen salarial y prestacional.

5. Se fragmenta la organización sindical, reduciéndola a su mínima expresión -local- o en todo caso, asfixiándola por el férreo control que se impone a través de los alcaldes en cada municipalidad.

NOTAS

(1) Cfr. Pizarra León Gómez, E. Cien años de la Constitución 1886-1986 Reforma política o catástrofe. *Revista Foro*, 1986 (1), pag. 62.

(2) Santana R., Pedro. Crisis municipal, Movimientos sociales y reforma política en Colombia, *Revista Foro*, 1986 (1), pag. 11.

(3) Henaó Hidrón, Javier. *El Poder Municipal* Documentos ESAP, pag. 75.

(4) Cfr. Carvajal, Alberto y Zambrano, Orlando. *Reflexiones sobre la descentralización*. Borrador de trabajo, mimeo. pags. 11-12.

(5) Carvajal, Alberto y Zambrano, Orlando. *Trabajo citado*, pag. 15.