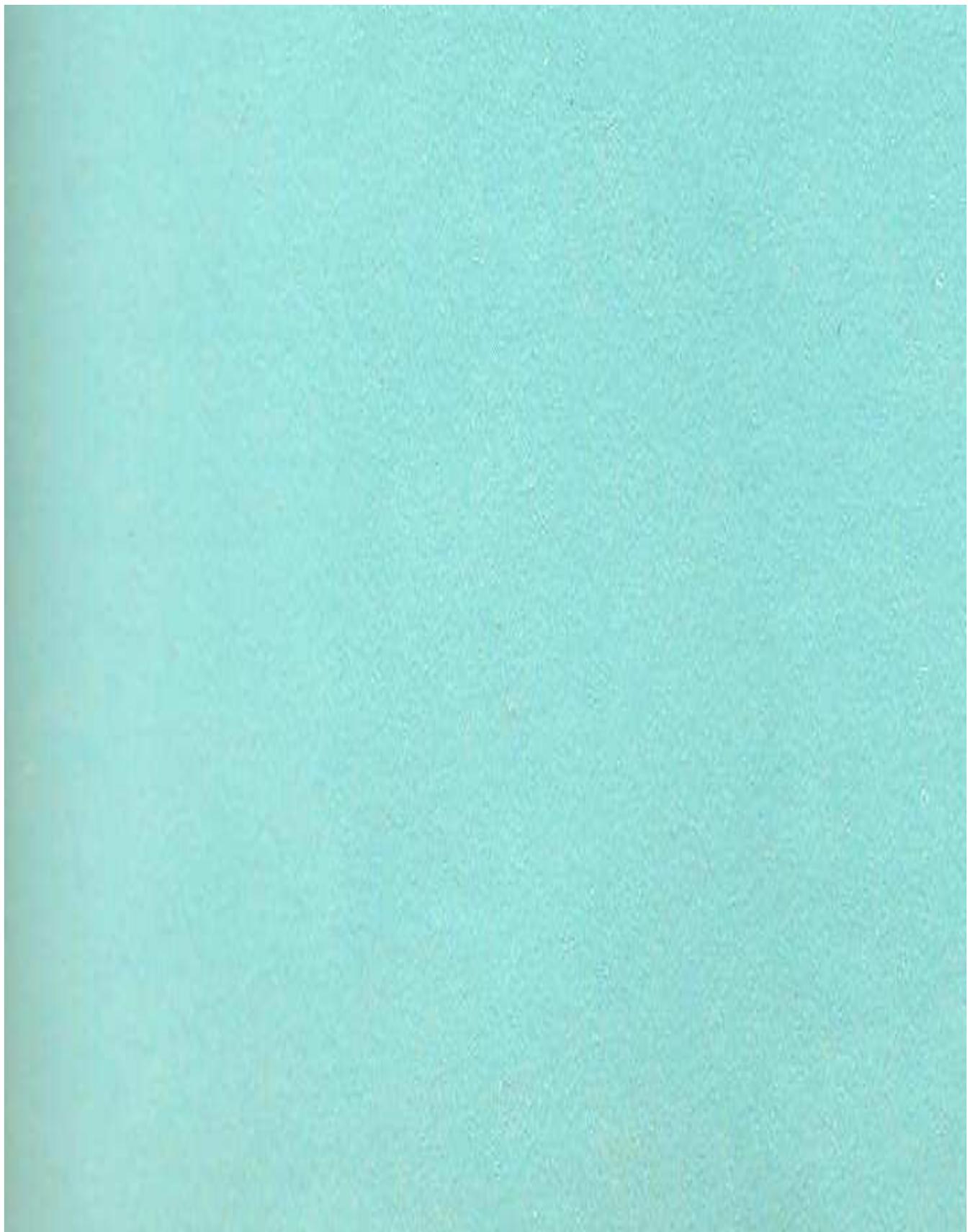




Tema central

revista
Educación
y **Pedagogía**



Reflexiones sobre la descentralización y la Ley 24

José Arnulfo Bayona

Secretario de Asuntos culturales Comité Ejecutivo de FECODE

1. Una descentralización centralista:

a. En distintos países, tanto desarrollados, como del llamado Tercer Mundo, se vienen operando procesos de modernización del Estado en sus estructuras económicas, sociales, políticas y administrativas; con el fin de atender a las nuevas necesidades planteadas por nuevos desarrollos del capitalismo a nivel nacional e internacional. Estos procesos se están desarrollando mediante la implementación de una serie de medidas que de conjunto se han caracterizado como de "descentralización".

En los países de América Latina la descentralización "ha estado precedida de varias circunstancias: a) "Las imposiciones de la banca internacional), a través de los llamados "planes de ajuste institucional", particularmente en lo relacionado con la reducción del gasto público en ser-

vicios fundamentales, como la salud y la educación y el traslado de sus costos a la comunidad, asignando a las autoridades locales la responsabilidad de su prestación.

b. Levantamientos populares, en Colombia tomaron la modalidad de paros cívicos, contra las alzas en las tarifas de los servicios públicos o contra su pésima calidad o para reclamar la prestación de los mismos.

c. Crisis económica, social y política y exigencia por parte de amplios sectores de la población de reformas de carácter democrático, reformas políticas o de "apertura democrática", cuya necesidad ha llegado a ser reconocida incluso por organismos internacionales y por algunos sectores de las clases gobernantes. En este contexto, en Colombia se viene adelantando el llamado proceso de "descentralización" mediante un conjunto de reformas políticas, económicas, fiscales y administrativas.

En lo político se dictaron normas sobre la administración municipal que autorizan la elección popular de alcaldes y de las juntas administradoras locales, como mecanismos de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos municipales; lo cual constituye un nuevo espacio de disputa política y una extensión del sufragio universal.

En el aspecto fiscal se hizo transferencia de recursos al municipio, mediante el situado fiscal y la participación en el impuesto a las ventas, de manera gradual hasta 1992, cuando alcanzará un tope del 45.5%. Al mismo tiempo, en el plano económico la Nación se libera de importantes gastos en materia de servicios públicos, cuya responsabilidad se ha transferido al municipio. En muy corto plazo se ha demostrado que los recursos asignados al fisco municipal para responder por las nuevas obligaciones asignadas en materia de obras públicas, acueductos, alcantarillados, saneamiento ambiental, salud y educación, han resultado insuficientes.

En el terreno administrativo se expiden una serie de decretos sobre descentralización administrativa y se aprueba la ley 24/88, de reestructuración del Ministerio de Educación Nacional, así como su posterior modificación mediante la Ley 29 de 1989.

Visto de conjunto el paquete de reformas presentadas como la "descentralización", la "revolución municipal" o, la "democratización" tienen un alcance limitado, expresan un tibio reformismo y tiene como propósito fundamental fortalecer el centenario régimen imperante que se fundamenta en un fuerte centralismo político. No hay que olvidar que "el actual proceso de "descentralización" se adelanta en el marco de un ordenamiento constitucional basado en el centralismo político, sin trascender los límites de la desconcentración funcional por parte del sector central del aparato de estado"(1). Lo que ha operado hasta ahora es entonces una "descentralización" para que siga imperando el centralismo.

2. La reestructuración del Ministerio de Educación

En desarrollo del modelo de "descentralización" aplicado en Colombia, se aprobó la Ley 24 de febrero de 1988, "por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones". Esta ley fue modificada "parcialmente" con la Ley 29 de 1989.

Mediante estas normas se define el sector educativo y las instituciones que lo conforman, se efectúa una reestructuración administrativa del Ministerio de Educación y se implementa la "descentralización administrativa"

Aunque somos conscientes de la necesidad de un análisis global sobre los alcances de estas normas, por ahora nos limitaremos a expresar nuestra opinión sobre la "descentralización" administrativa que mediante ellas se adopta y los alcances de la misma.

Bajo el concepto de la "desconcentración administrativa" planteado como título del capítulo VI de la Ley 24, en el artículo 54, se adscribió a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde del Distrito Especial de Bogotá, la función de nombrar y administrar el personal docente y administrativo, nacional y nacionalizado. Cabe anotar que esta función la venían cumpliendo los mismos funcionarios con el personal nacionalizado, desde que se expidió la Ley 43 de 1975. Además se revistió de facultades por el término de un año, al gobierno, para reglamentar las formas y procedimientos en que serían entregadas dichas funciones. Como es sabido, esta parte de la ley no fue reglamentada; en cambio, se procedió a la expedición de la

Ley 29 de 1989, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988 y otras disposiciones". El aspecto central de la ley, calificada por el ponente, en la Comisión Quinta de la Cámara, como "una verdadera revolución en el campo de la educación colombiana", consiste en que se cambió el título del capítulo VI de la Ley 24, "de la desconcentración administrativa", por el de "descentralización administrativa" y con el artículo 9o. se reemplazó el artículo 54 de la Ley 24 de 1988, el cual quedó así: "se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales; teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigente y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las Plantas de Personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. j

En la Isla de San Andrés estas atribuciones se asignan al Intendente.

Se asignan a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá, las funciones de nombrar, remover, controlar y, en general, administrar el personal administrativo, nacional y nacionalizado de los Equipos de Educación Fundamental, teniendo en cuenta la Carrera Administrativa.

PARÁGRAFO 1. Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon.

PARÁGRAFO 2. La Nación no asume responsabilidad alguna por los nombramientos que excedan las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal y para la jurisdicción de la Isla de San Andrés, ni nacionalizará el personal así designado.

Los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a producir por fuera de las respectivas plantas de personal o contraviniendo las normas del Estatuto Docente y de la Carrera Administrativa y las

disponibilidades presupuestales correspondientes serán de exclusiva responsabilidad del municipio o entidad territorial que los hiciera, y suyas las cargas civiles, administrativas y laborales que de tales actuaciones se desprendan. El funcionario que produjere el nombramiento o la novedad de personal, incurrirá en causal de mala conducta, y responderá solidariamente con la entidad que dicho funcionario represente.

Las demandas que se llegaren a presentar por causa de los nombramientos y demás novedades de personal con desconocimiento de lo prescrito en este parágrafo se dirigirán contra el municipio o entidad territorial respectiva, y contra el funcionario que produjo el acto.

PARÁGRAFO 3. Los Personeros Municipales, como agentes del Ministerio Público, de oficio o a petición del Alcalde, velarán por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes ante las Juntas Seccionales de Escalafón y el Ministerio de Educación Nacional, respectivamente. La Junta Seccional de Escalafón podrá solicitar la presencia del Personero Municipal, con voz pero sin voto, para tratar los casos de su jurisdicción".

Se modificó así una norma sin que ésta se hubiera aplicado y se trasladó una función de los gobernadores y los alcaldes municipales. Pero además, se introdujo una confusión en cuanto que, lo que estaba reglamentado en el capítulo VI, artículo 54, como una "desconcentración" de funciones es ahora presentado como una norma de "descentralización administrativa".

Una precisión de conceptos:

El ministerio ha presentado al país esta norma como una medida de "descentralización administrativa", de fortalecimiento del municipio y por lo tanto de democratización de la vida nacional.

Antes de abordar el análisis de los verdaderos alcances de la Ley 29 conviene aclarar las diferencias entre "descentralización" y desconcentración de funciones. Veamos algunas definiciones al respecto:

"Por *descentralización*, entendemos aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales, con grados significativos de autonomía, definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas regiones. En la descentralización ya no hay sólo una delegación de facultades operativas, sino también un poder de decisión real sobre aspectos importantes en relación a la administración y gestión educacionales en zonas geográficas determinadas"(2)

"Por desconcentración, entendemos la administración del sistema en que el Estado Central delega determinadas funciones operativas a entidades regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrado en su poder la toma de decisiones sobre todos los aspectos antes señalados y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a estos funcionarios o, simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central", sobre descentralización encontramos este concepto jurídico "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 presupuesta^ financiera y administrativa" (3).

Como puede apreciarse la diferencia radica en que la condición de la "descentralización" es el reconocimiento de la autonomía en cambio la desconcentración no sólo no requiere autonomía, sino que las funciones que se delegan, deben ser ejecutadas con sujeción a las condiciones impuestas por el gobierno central, incluso dichas funciones son planificadas en el nivel central para que sean ejecutadas en el nivel regional (4).

Alcances de la Ley 29

Ateniéndonos a los conceptos técnicos y jurídicos, anteriormente señalados, podemos asegurar que se han adoptado unas medidas de desconcentración de funciones y no de descentralización administrativa. Puesto que al alcalde se le asigna la función de "nombrar, trasladar, remover, controlar

y en general administrar al personal docente y administrativo" nacional y nacionalizado; pero, para ejercer dichas funciones debe sujetarse a las normas de la carrera administrativa y del estatuto docente, solicitar autorización al gobierno nacional para llenar las vacantes y someterse a las disponibilidades presupuestales.

En caso de que el alcalde nombre personal con cargo a la planta de personal pagada por la Nación, sin someterse a las condiciones establecidas, aquellos "serán de exclusiva responsabilidad del municipio" e "incurrirá en causal de mala conducta". Es claro que en la función administrativa que la ley le asigna al alcalde, con relación al personal nacional y nacionalizado, éste carece de autonomía para disponer del mismo, puesto que debe sujetarse a normas nacionales ya establecidas.

En consecuencia, como no se produjo una verdadera descentralización, la responsabilidad administrativa del personal nacional y nacionalizado, continúa a cargo de la Nación. Por esta razón la ley establece que el gobierno nacional reglamentará las formas y procedimientos para delegar estas funciones a los alcaldes.

La Nación continuará respondiendo por la financiación de los costos del sector educativo nacional y nacionalizado; los salarios del personal nacional y nacionalizado seguirán siendo pagados con fondos nacionales, así como el régimen de seguridad social del mismo personal; o sea que, los servicios médicos asistenciales del personal nacional los seguirá prestando la Caja Nacional de Previsión y los del nacionalizado las entidades que lo venían haciendo. Así mismo, "mientras no se expida el nuevo régimen prestacional, continuarán vigentes los regímenes prestacionales existentes para el personal nacional y nacionalizado" (5) y las prestaciones de este personal las continuarán atendiendo los organismos que lo han venido haciendo, hasta cuando el magisterio conquiste el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales.

Crea nuevas cargas a los municipios

En primer lugar nos parece irresponsable entregarle una responsabilidad administrativa a los alcaldes municipales, a sabiendas de que carecen de

experiencia, recursos financieros y capacidad administrativa para asumirlas. Además de las responsabilidades asignadas mediante los decretos de "descentralización", los municipios asumen nuevas cargas económicas, pues tendrán que dotarse de recursos financieros y de infraestructura técnica para asumir esta delegación. En las actuales circunstancias una ínfima minoría de municipios, tiene posibilidades de cumplir con las funciones que les delegan. También el Alcalde y el municipio tendrán que responder por las demandas que ganen los docentes en caso de destituciones arbitrarias.

Fortalecer el proceso de municipalización

Aunque es bien claro que la ley no municipaliza la educación pública, tampoco resuelve las necesidades de nuevas plazas que demanda el crecimiento de la población estudiantil, ya que la planta de personal docente nacional y nacionalizada, que administrarán los alcaldes, se mantiene congelada desde que se expidió la Ley 43 de 1975. Entonces, sólo podrán nombrar personal con cargo a la Nación, cuando se presenten renunciaciones o muerte de funcionarios. En cambio sí tendrán que responder por los requerimientos de nuevas plazas en cada municipio lo cual obligará a los alcaldes a seguir nombrando personal para la docencia con cargo a su presupuesto. Lo más grave de este proceso, es que los nombramientos se vienen haciendo sin respetar las normas de la carrera docente y en condiciones salariales y prestacionales francamente miserables y degradantes, trayendo como consecuencia que se deteriore aún más la calidad de la educación. Este proceso de municipalización avanza cada vez más y es amenaza real, contra la profesionalización de la docencia y las normas de la carrera docente, consagradas en el estatuto docente y decretos reglamentarios. En este sentido la FECODE está en mora de convocar al magisterio y a los trabajadores colombianos a enfrentar este proceso que atenta contra la educación pública. Es conveniente aclarar que la municipalización de la educación es anterior a la Ley 29 y la simple derogatoria de dicha norma no la detendrá.

Agrava el caos administrativo del sector

Es ampliamente conocido el caos administrativo que viene sufriendo la educación pública desde hace más de una década y que ni este ni gobier-

nos anteriores se han preocupado por solucionarlo. Por el contrario, la ley 29/89 contribuye a agravar esta situación y se constituye en un elemento más de la crisis administrativa que padece el sector, pues ahora la administración de la educación estará a cargo del Ministerio de Educación, los gobiernos departamentales, los delegados de los FER, los Jefes de Distrito Educativo y los Directores de Núcleo, los vicariatos apostólicos y los alcaldes municipales. Nuevamente se debe aclarar que la Ley 29 no genera la crisis sino que contribuye a profundizarla y si ésta se derogara el caos administrativo continuaría.

Es fuente de injusticias y desigualdades

A pesar de que la elección popular de alcaldes introduce un elemento positivo que contribuye a la democratización de la vida nacional y local, no hay que olvidar que la ausencia de una cultura política en este sentido, permite que las elecciones sigan siendo manipuladas por el bipartidismo y los gamonales regionales, lo cual hace que los alcaldes sigan siendo hijos legítimos del clientelismo político, que ha hegemonizado al país durante décadas. En consecuencia, la entrega de funciones administrativas a los actuales alcaldes sin que medie un proceso de educación y preparación para asumir estas responsabilidades, servirá para que ellos cometan toda clase de desafueros y arbitrariedades contra los docentes. Pero, de otra parte se les genera a los alcaldes un grave problema; puesto que tendrán que administrar docentes que a pesar de desempeñar el mismo trabajo, en su jurisdicción, no percibirán el mismo salario, pues habrá educadores pagados por la Nación con arreglo a las normas del estatuto docente y docentes con pésimos salarios pagados con el presupuesto de los municipios.

Genera problemas laborales

La ley contempla que el traslado del personal docente y administrativo queda a disposición del alcalde y sólo dentro de su jurisdicción. No hace posible que este derecho lo puedan ejercer los educadores para trasladarse de un municipio a otro en el ámbito departamental, intendencial, comisarial o nacional.

Al respecto existen diferentes interpretaciones sobre si con la facultad que le otorga la ley, el gobierno puede reglamentar este tipo de traslados o no, dado que dichas facultades están limitadas a reglamentar la asignación de funciones a los alcaldes. Sin embargo hay quienes afirman que el gobierno conserva la suprema inspección y vigilancia de la educación y la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 120 de la Constitución Nacional.

El otro problema consiste en que si el gobierno decide hacer una interpretación amañada de la ley puede imponer que a los docentes nombrados por el alcalde, se les aplique el régimen prestacional de los empleados nacionales.

La respuesta de FECODE

La primera reacción del Comité Ejecutivo de FECODE, a pesar de su crisis interna, fue acertada puesto que adelantó las acciones que estaban a su alcance para impedir que la mencionada ley fuera aprobada por el Congreso de la República. Después de una Junta Nacional decidió incluir como objetivo del paro decretado, exigir la "no aplicación de la ley" mientras no se resuelvan tres puntos: "creación de la planta de personal", "unificación de la nómina" y "expedición de un régimen nacional de traslados".

Este objetivo, tal y como ha sido planteado, está correctamente orientado en tanto que se trata de dar respuesta a los problemas generados por una ley expedida de manera irresponsable y sin la intención de resolver la grave crisis que atraviesa la educación pública. Sin embargo, no es suficiente; puesto que la FECODE ha ganado respaldo del magisterio y reconocimiento de la opinión pública, por la seriedad en las soluciones que ha propuesto para los graves problemas del sector educativo. En este sentido, la Federación debe plantear una alternativa de solución global a la crisis de la educación, que abarque todos los aspectos. La propuesta que levante el magisterio de fundamentarse en criterios radicalmente opuestos a los que han servido de base al gobierno para adoptar las medidas hasta ahora expedidas.

En primer lugar la Federación debe elaborar su propia propuesta de descentralización de la educación, como parte de su programa de reforma democrática del sistema educativo. A su vez ésta debe formar parte del conjunto de reformas democráticas que se requieren en el contexto de crisis que vive el país.

En segundo lugar, debe ser levantada una propuesta de descentralización democrática global, para oponerla a la "descentralización del gobierno y las clases dominantes".

La propuesta de descentralización democrática debe abarcar los aspectos administrativos, financieros, políticos, curriculares, pedagógicos y culturales; ella debe incluir la reforma de la educación y la enseñanza que aprobó el XTV Congreso de la Federación.

Así mismo debe estar fundamentada en la autonomía regional o local y el fomento de la participación de las organizaciones populares en la toma de decisiones en materia de educación.

La Federación debe reiterar la exigencia de que la Nación mantenga la responsabilidad de la financiación de la educación pública y que la administración de la misma se haga mediante la creación de organismos autónomos locales o regionales, conformados democráticamente y que sean ellos los encargados de decidir las formas de organización y administración de la educación pública en su respectiva región.

Una propuesta de descentralización democrática debe contener la garantía de que las conquistas laborales, prestacionales, económicas y profesionales de los educadores del sector público no serán deterioradas ni mucho menos eliminadas. La Federación debe reafirmar la exigencia de que las normas consagradas en el estatuto docente sean aplicadas a los docentes que se nombren, bien sea con cargo a la Nación o con cargo a los departamentos o a los municipios.

Se hace indispensable conquistar el régimen nacional, unificado de prestaciones sociales y el Fondo Nacional de Prestaciones del magisterio,

que contiene el proyecto de ley ya aprobado por la Cámara de Representantes, pero que encontró tropiezos en su tránsito por el Senado.

De la misma manera se debe exigir, si se requiere la expedición de una norma que garantice una sola escala de remuneración para todos los educadores del sector público, sean éstos nacionales, nacionalizados, departamentales, municipales o de educación contratada.

Para resolver el problema de los traslados la Federación debe mantener la propuesta de un decreto que reglamente los traslados a nivel nacional. Como existe confusión sobre la facultad reglamentaria limitada que confiere la ley 29 al gobierno, se puede proponer que se expida como decreto reglamentario del decreto ley 2277 de 1979 artículo 61.

Finalmente, se hace indispensable adelantar un gran debate nacional en el seno del magisterio y la comunidad educativa en general, de tal manera que al tiempo que se adelanta la elaboración colectiva de una alternativa democrática, se prepare la movilización del magisterio para la conquista de estas reformas y de sus reivindicaciones económicas, prestacionales, laborales y profesionales.

NOTAS

1. Cárdenas, Miguel Eduardo. *La Descentralización en los 80 (aspectos ideológicos y políticos)*

2. Devia, Iván y otro. *La Descentralización y su efecto en la educación.*

3. Devia, Iván y otro. *La Descentralización y su efecto en la educación.*

4. Avellaneda, Luis Carlos. *Carta al Comité Ejecutivo de FECODE sobre análisis de la Ley 29.*

5. Avellaneda, Luis Carlos. *Carta al Comité Ejecutivo de FECODE sobre análisis de la Ley 29.*

Bogotá, D. E. Marzo 28 de 1989.