



Papel Político

ISSN: 0122-4409

revistascientificasjaveriana@gmail.com

Pontificia Universidad Javeriana

Colombia

Jolly, Jean-François

Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: la política pública educativa o la
descentralización educativa penetrada por la "otra territorialidad"

Papel Político, vol. 14, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 107-141

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720764006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: la política pública educativa o la descentralización educativa penetrada por la “otra territorialidad”*

Public Decentralization, Policies, Governance and Territory: The Educative Public Policy or the Educative Decentralization Penetrated by the “Other Territoriality”

*Jean-François Jolly***

Recibido: 19/02/08

Aprobado evaluador interno: 10/03/08

Aprobado evaluador externo 13/03/08

Resumen

En este artículo el autor analiza las condiciones en las cuales “otra territorialidad” logra penetrar el símbolo de la sectorialidad, que son las políticas públicas educativas. Después de definir los límites de la política pública educativa y de la descentralización, en general, y en el caso colombiano, en particular, haciendo un historial del proceso colombiano de descentralización educativa desde 1982, se analiza el programa de los colegios en concesión en Bogotá durante las

Abstract

In this paper, the author analyzes the conditions in which “another territoriality” manages to penetrate the symbol of the sectoriality which they are the educative public policies. After to define the limits of the educative public policy and the decentralization, in general, and the Colombian case, in individual, doing a file of the Colombian process of educative decentralization from 1982, analyzes the Program of charter schools in Bogota during the Administrations of Peñalosa

* Artículo de reflexión. Se basa en los resultados del proyecto de investigación Nº 1.879, “Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá”, realizado por el autor en el marco del grupo de investigación inter-facultades (Arquitectura y Ciencias Políticas) “Políticas urbanas”, de la Pontificia Universidad Javeriana. Además, complementa varios artículos del mismo autor sobre los primeros resultados de esta investigación, los elementos analíticos y el marco teórico general de análisis de las políticas públicas en el territorio y la “territorialización de la acción pública” en Colombia, publicados en números anteriores de revistas como *Papel Político y Desafíos*.

** Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, Université de Paris III, La Sorbonne Nouvelle, 2004; profesor asociado del Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.

Correos electrónicos: jjolly@javeriana.edu.co, jjolly@tutopia.com

administraciones de Peñalosa y Mockus 2, que combina el tema poco tratado de la “pedagogía” con el tema, muy polémico, de la gestión privada de los docentes y muestra que sí es posible construir una “otra territorialidad”, diferente de la basada en la escuela, y practicar así una nueva forma de gobernanza de su territorio que cuestiona la “educación pública” y sustituye el concepto de “servicio público de educación”, prestado por el de actores “privados”. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones que insisten en el hecho que no es claro si esta iniciativa local es una medida coyuntural o marca el esbozo de una nueva política territorial.

and Mockus 2 that it little combines the subject treated about “pedagogy” with the subject, very controversial, of the management deprived of the educational ones and sample that yes is possible to construct one “another territoriality”, different from the cradle in the school, and to practice therefore a new form of governance of its territory that it questions the “public education” and replaces the concept to him of “public service of education”, rendered by “private” actors. Finally, a series of conclusions appears that insist on the fact that it is not clear if this local initiative is a conjuncture measurement or marks outline of a new territorial policy.

Palabras clave autor

Descentralización, autonomía de las entidades territoriales, política pública educativa, territorialización de la acción pública, colegios en concesión.

Key words author

Decentralization, autonomy of the territorial organizations, educative public policy, public policies territorialization, charter schools.

Palabras clave descriptor

Descentralización de escuelas, Colegios en concesión, Política pública, Política educativa.

Key words plus

Schools – decentralization, charter schools, Public policy, Education and Statecracia.

El presente trabajo es un “artículo de investigación” que presenta algunas reflexiones sobre descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio en el caso de la política pública educativa. Se basa en los resultados del proyecto de investigación N° 1879, “Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá”, realizado por el autor en el marco del grupo de investigación inter-facultades (Arquitectura y Ciencias Políticas) “Políticas urbanas”, de la Pontificia Universidad Javeriana. Este documento constituye parte de una reflexión más amplia sobre el proceso de descentralización en Colombia y la territorialización de la acción pública, presentada como tesis doctoral y a partir de la cual se publicaron dos libros: uno en francés, *Régir le territoire et gouverner les territoires. Descentralización et territorialization des politiques en Colombie* (Jolly, 2008a) y otro en español, *Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación* (Jolly, 2008b).

Este es también un “artículo de reflexión” que complementa varios artículos del mismo autor sobre los primeros resultados de esta investigación, los elementos analíticos y el marco teórico general de análisis de las políticas públicas en el territorio y la “territorialización de la acción pública” en Colombia, publicados en números anteriores de revistas como *Papel Político* y *Desafíos*.

El artículo se organiza de la manera siguiente:

- Primero, se definirán los límites de la política pública educativa y de la descentralización en general y en el caso colombiano en particular, haciendo un historial del proceso colombiano de descentralización educativa desde 1982.
- Segundo, como ilustración, se analizará el programa de los colegios en concesión en Bogotá durante las administraciones de Peñalosa y Mockus 2.
- Finalmente, se presenta una serie de conclusiones que insisten en el hecho que esta iniciativa local marca un intento de construir “otra territorialidad”, diferente a la fundamentada en la escuela.

1. Descentralización y política pública educativa

1.1. La política pública de educación y la descentralización educativa

1.1.1. La política pública de educación

Respecto de la política de vivienda de interés social o la de las redes de servicios públicos domiciliarios (SPD), en las cuales las investigaciones son casi inexistentes (en el

primer caso) o poco frecuentes (en el caso de las segundas), las políticas de educación son el objeto de numerosos estudios, investigaciones e informes que, mucho o poco, explícita o implícitamente, siguen la *policy approach*.¹ Como bien lo escribía hace más de 20 años Jean-Claude Thoenig (1985: XIX), estas políticas hacen parte “de las intervenciones llamadas sociales, características del *welfare State*, fuente original de la especialidad”.

Por consiguiente, existe un arsenal completo de conceptos y análisis, propios de este sector. Según un inventario levantado hace algunos años por Janina Markiewicz-Lagneau (1985), estos análisis y conceptos tienen que ver, entre otros aspectos, tanto con las finalidades de la educación como con los modelos educativos, los problemas que se plantean en cada país y las soluciones que es preciso darles. Ejemplos de estos problemas pueden ser: ¿Cómo asegurar la eficiencia y la eficacia de la educación pública? ¿Cómo asegurar la calidad de la educación? ¿Cómo hacer que la educación permita el desarrollo y se adapte a las necesidades del mundo productivo o de la economía?

Los estudios desarrollados por los investigadores conciernen tanto al nivel (a menudo, primario, secundario y superior) como al tipo de educación (técnica, profesional, no formal, para adultos, etc.) o, aun a aspectos particulares como pedagogía, gestión financiera, gestión de los docentes, sociología de la educación, etc., sin contar con los ensayos de estudios o investigaciones “integrales” que intentan superar las segmentaciones para entender, de manera holística, “la cuestión de la educación”.

Pero la diversidad de situaciones, problemas y referentes, de los contextos sociales, económicos y culturales y de las tradiciones históricas de los países o de los orígenes doctrinales de los investigadores, hicieron que, según Janina Markiewicz-Lagneau (1985: 343), aparecieran en francés tres palabras: educación, enseñanza y formación (esta última no puede calificarse en este caso como “profesional”), asociadas a la educación, que designan el desarrollo del ser en su totalidad sin reducirlo a la adquisición de saberes intelectuales o de saber hacer manuales. Entre más pasa el tiempo, todas estas palabras se vuelven más intercambiables en todo el mundo.

Siguiendo entonces las indicaciones de esta especialista, se hablará indistintamente en este documento de “la política de la educación” o de la “política educativa”, excluyendo, sin embargo, la educación (o enseñanza) superior.

¹ En el caso colombiano, se dispone del “Documento de trabajo” de María Margarita López (2001), dedicado al análisis de la formulación de la política de descentralización de la educación entre 1991 y 2000 y cuyo título, significativamente, es “Pluralidad en la manera de hacer políticas educativas”. Según el editor, la Fundación Corona, en su presentación de este trabajo que “hace parte de la tesis doctoral en Ciencia Política que desarrolla la autora en la Universidad Laval en Québec”, constituye “una exploración minuciosa y rigurosa del proceso político que ha estructurado la reforma que ha descentralizado la educación en el país” (López, 2001, p. 3).

1.1.2. ¿Qué significa "descentralizar la educación"?

Una vez definido el campo de la política pública educativa, conviene preguntarse lo que significa “la descentralización de la educación” y la “política de descentralización de la educación”. Sobre este punto, y a pesar de la diferencia de época, expertos de la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) como Bernède et al. (1977) o De Grauwe (2002) están de acuerdo: el término descentralización deja el campo a múltiples confusiones, lo mismo que el de “política de descentralización”.

“En el contexto de la administración de la educación, ‘descentralización’ es un término confuso”, escribía en 1976 el experto de la Unesco Alberto Gutiérrez Renón, quien para apoyar su tesis citaba el caso, en un mismo ministerio de educación, de la existencia simultánea de “una descentralización excesiva”, con dos direcciones generales separadas para la primaria y la secundaria, y de un “exceso de centralización”, porque las dos direcciones concentran en el nivel central todas las decisiones (Bernède et al., 1977, p. 8).

Por su lado, el investigador del Institut International de Planification de l’Éducation de la Unesco, Anton de Grauwe (IIPE, 2002, p. 5), constataba un cuarto de siglo más tarde:

la existencia de varios términos que todos tienen relación con la política de descentralización refleja bien la complejidad para no decir la confusión que preside cuando se aborda esta política. Esta confusión de terminología traduce la amplitud del abanico de las políticas generales puestas en marcha, que poseen características distintas.

Como bien lo subraya el mismo autor en su presentación del Programa de Investigación y Formación del Instituto Internacional para la Planificación de la Educación de la Unesco (IIPE), que tiene que ver con el “Mejoramiento de la gestión de las escuelas en un contexto de descentralización”:

se hace tradicionalmente una distinción entre “descentralización” como tal y “desconcentración”. “Descentralización” implica transferencia de las responsabilidades por fuera de la administración educativa y a unos representantes elegidos a nivel de la región o del departamento, por ejemplo de consejos regionales o de comités de desarrollo departamentales. “Desconcentración” hace referencia a un desplazamiento en el seno de la administración desde el nivel central hacia los niveles inferiores, por ejemplo un servicio seccional de educación.

Los principios básicos de estas dos tendencias son muy diferentes. La desconcentración está considerada como induciendo a una *mayor eficacia del servicio público*, especialmente cuando el sistema educativo ha conocido una expansión rápida y se ha vuelto

más complejo. Al mismo tiempo, se considera la enseñanza como un asunto demasiado complejo como para ser confiado a unos “no profesionales”, argumento conocido como el “de la competencia profesional”. Por lo contrario, la descentralización encuentra su justificación en un argumento opuesto, el de la “*legitimidad política*”, que consiste en afirmar que la enseñanza es un asunto público y debería ser sometida al control político más que al control profesional.

Después de presentar los argumentos de los partidarios de la “legitimidad política”, que les incita a pensar que “la enseñanza es un asunto público que debería ser puesta bajo un control más político que profesional”, el autor indica que “hay una diferencia suplementaria entre estas dos tendencias, la que tiene que ver con el *nivel de poder de los actores* descentralizados: la descentralización no solo redistribuye responsabilidades, sino también poder (IIPE, 2002, p. 6). Se podría escribir con Claude Pair que “la descentralización debería conjugar responsabilidad de los actores y repartición del poder. La desconcentración, por su lado, desarrollaría más bien la responsabilidad sin repartir el poder” (IIPE, 2002, p. 6) [cursivas añadidas].

Para resumir las respuestas a las tres cuestiones fundamentales siguientes: ¿A qué nivel se asignan las responsabilidades (central, regional, local, escuela)? ¿Cuáles son los actores que las asumen? (profesionales públicos, representantes elegidos, servicio delegados, actores privados) ¿Cómo clasificar los diferentes conceptos de descentralización relativos a la educación?, el autor propone establecer “una matriz que organiza los diferentes conceptos relativos a la descentralización” de la educación y que se reproduce en el Esquema N° I (IIPE, 2002, p. 8).

Esquema 1. Tipos de descentralización educativa por nivel de responsabilidades y tipo de actor

Tipo de actor/ Nivel	Profesionales públicos	Representantes elegidos	Servicios delegados	Actores privados
Central			Delegación	
Región				
Local	Desconcentración	Descentralización		
Escuela	Auto-gestión* del establecimiento	Auto-gobernancia** del establecimiento		Privatización

* O “Transferencia de las responsabilidades a profesionales a nivel del establecimiento” (IIPE, 2002, p. 7).

** O “Delegación de la autoridad a un consejo de administración de la escuela” (IIPE, 2002, p. 7).

Fuente: De Grauw, IIPE (2002, p. 8).

Los “diferentes conceptos relativos a la descentralización” están, a pesar de las apariencias, lejos de excluirse entre sí o, al menos, así lo piensan los gobiernos, de tal manera, como lo subraya Anton De Grauwe en su presentación del Programa de Investigación de la Unesco sobre este tema, ya citado:

aun cuando parecería existir una contradicción entre descentralización y desconcentración, son numerosos los países que pusieron en marcha estas dos políticas al mismo tiempo, transfiriendo por ejemplo la responsabilidad de la construcción de las escuelas a los municipios y la del reclutamiento de los docentes a oficinas locales encargadas de la educación. De ello ha resultado que en numerosos países conflictos han surgido *entre los dos conjuntos de actores implicados*. Cuando la repartición de las responsabilidades no está claramente establecida, este tipo de conflicto es difícil evitarlo. Sin embargo, aun cuando las responsabilidades fueren definidas de manera más precisa, pueden aparecer diferentes *cuando unos municipios proactivos toman iniciativas que no estén explícitamente prohibidas*.² (IIPE, 2002, p. 6). [cursivas añadidas].

Siguiendo los pasos de expertos como Robert Ménard en su análisis de la planificación administrativa en Ecuador al iniciar los años 70, citado por De Grauwe (ver IIPE, 2002, p. 8), se pueden distinguir tres grandes campos de aplicación de la política educativa susceptibles de ser objeto, simultáneamente o no, de formas de delegación, desconcentración, descentralización, auto-gestión del establecimiento, auto-gobernanza del establecimiento y privatización, en el sentido de De Grauwe:

- Los aspectos “técnicos” de *programación (mapa escolar) y la pedagogía* (incluyendo la supervisión).
- La *gestión de los personales* (docentes y no docentes).
- La *gestión financiera y presupuestal* de los establecimientos escolares, incluyendo *las inversiones*.

El confrontar estos tres campos con el esquema 1 permitiría construir un cuadro con tres dimensiones (actores, nivel y campo de aplicación), pero demasiado complejo.

² Cabe anotar que en los dos casos que se analizarán a continuación corresponden de hecho a unos “municipios [o, más bien, unas entidades territoriales: Bogotá y el departamento de Nariño] proactivos que toman iniciativas que no estén explícitamente prohibidas” por la ley y la Constitución.

1.2. Historia de la descentralización de la educación en Colombia desde 1982: de la “desconcentración administrativa” a la “descentralización controlada”

Cuando se busca caracterizar el proceso de descentralización de la educación en Colombia desde 1982, se constata que hay tres momentos cronológicos los cuales, en muchos aspectos, marcan movimientos pendulares:

- *De 1987 a la publicación de la Constitución de 1991.* Los últimos años en los cuales la Constitución de 1886 era todavía vigente ven la puesta en marcha de una “desconcentración administrativa” que concierne también a los alcaldes y, entonces, se hacen esbozos de descentralización. Primero fue el turno de la gestión financiera y presupuestaria de los establecimientos escolares (incluidas las inversiones), mediante el Decreto 77 de 1997, y más tarde, después de algunos pasos en falso, fue el turno de la gestión de los personales docentes y administrativos con las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989.
- *De la discusión de la Constitución de 1991 durante la Asamblea Constituyente de 1991 a la publicación de la Ley 715 de 2001.* La Constitución de 1991, que afirma los principios de la “autonomía y descentralización de las entidades territoriales” (artículo 1) y de “la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (artículo 67), da lugar, durante el gobierno del presidente Gaviria, a dos grandes leyes: la Ley 60 de 1993, sobre la transferencia de las competencias y los recursos, que pone en marcha una “descentralización condicionada” de la educación, y la Ley 114 de 1994 o “ley general de educación”, que busca “regular el Servicio Público de Educación que cumple con una función social”.
- *El periodo que sigue a la Ley 715 de 2001,* que marca el triunfo de la “cultura de la eficiencia” y la “descentralización controlada” y una forma de regreso a la “desconcentración administrativa” de la Ley 29 de 1989.

1.2.1. De 1987 a la Constitución de 1991: “la desconcentración administrativa” y los primeros esbozos de descentralización

Este traslado de competencia, en cuanto al financiamiento de las inversiones de los establecimientos de educación pública primaria, dejaba de lado el espinoso problema de la gestión de los personales docentes y administrativos y la dirección de los establecimientos, lo cual obligaba recurrir a la vía legislativa y, por consiguiente, gestión de los personales docentes y administrativos y la dirección de los establecimientos, lo cual obligaba recurrir a la vía legislativa y, por consiguiente, a un debate en el Congreso durante por lo menos dos legislaturas sucesivas. Los procedimientos legislativos, que duraron de 1986 a 1987, desembocaron finalmente en la aprobación de la Ley 24 del 11 de febrero de 1988, la cual, al margen de una “reestructuración del MEN (Ministerio

de Educación Nacional)", fija "otras disposiciones" que son, de hecho, unas medidas de *desconcentración administrativa*, como lo indica la misma ley.

Si se contara la historia reciente de la descentralización en Colombia,³ se podría iniciar diciendo "todo empieza con el Decreto 77 del 15 de enero de 1987", expedido en aplicación de las facultades especiales conferidas al presidente de la República por la Ley 12 de 1986 sobre la cesión del IVA a los municipios. En efecto, este decreto, de carácter general, que trata del "traslado de las funciones a los municipios", indica en su artículo 23 que "la construcción, la dotación y el mantenimiento de los establecimientos escolares (...) que son de la competencia de los organismos descentralizados nacionales serán desde ahora a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá", al mismo tiempo que prevé que "los departamentos podrán participar" del financiamiento de las funciones así trasladadas.

En una perspectiva muy centralista, el artículo 2 de la Ley indica primero que el Ministerio "está encargado de la dirección del sector educativo nacional. Por consiguiente, formulará los planes, programas y objetivos, así como los criterios de planificación que apuntan a que sean respetados para asegurar una adecuada prestación del servicio". Agrega que "es igualmente responsabilidad del Ministerio *cuantificar y asignar los recursos humanos, financieros y materiales*, determinar la tecnología requerida a través del currículo y las exigencias de éste y determinar la normatividad y las reglas de evaluación y control del servicio educativo" (cursivas añadidas).

³ Cabe recordar con Aline Helg (1984) y Edgar González (1993) la larga serie de vacilaciones pendulares entre sectorialidad (centralización en manos de la administración central del Ministerio de Educación Nacional) y territorialidad (responsabilidades confiadas a los departamentos y aun a los municipios) en cuanto a la gestión de los docentes, a las construcciones escolares e incluso a la pedagogía.

Como bien lo recuerda Pilar Santamaría de Reyes, ex directora general de Currículos del MEN de 1974 a 1978, cuando Hernando Durán Dussán era ministro (liberal) de educación, y después secretaria de Educación del Distrito de Bogotá, cuando este fue alcalde mayor (nombrado) de la ciudad, entre 1978 y 1982, en una entrevista con el autor de este documento a propósito de la experiencia de los colegios en concesión en Bogotá: "La Ley 39 de 1903, aprobada en la época del régimen centralista de la Constitución de 1886, confiaba a un consejo municipal de educación la tarea de nombrar a los institutores, con el aval necesario del cura párroco (según los principios fijados por el Concordato de 1887), mientras los departamentos financiaban la educación con recursos provenientes de impuestos sobre los vicios (alcohol, tabaco, juegos de azar). Y manejaba los docentes en función de los vaivenes políticos nacionales y los intereses de los políticos locales. Para evitar conflictos con los docentes, los gobernadores, nombrados por el presidente de la República, negociaban con los sindicatos de docentes todo lo que estos les pedían, de tal manera que había una gran heterogeneidad entre los departamentos, que se terminará en 1976 con la 'nacionalización/desconcentración' de los docentes que realizará Hernando Durán Dussán, al descentralizar totalmente los currículos para adaptarlos a las realidades locales, aun cuando, de alguna manera, hacen parte de la identidad nacional" (Santamaría de Reyes, 2004, p. 1).

Después de más de 50 artículos dedicados a describir el organigrama del Ministerio y las “funciones” de todas sus unidades, la ley termina abordando en los 10 artículos del capítulo 6 el punto el más delicado, el que llama “desconcentración administrativa”, que debe implementarse “en un plazo mínimo de un año”. Se trata tanto de la administración de los *personales docentes y administrativos* que el artículo 54 asigna, con restricciones,⁴ a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde de Bogotá, como de la *dirección de los servicios educativos* de la enseñanza técnica pública, que, según el artículo 56 “podrá, según las características regionales ser delegada a los gobernadores y al alcalde de Bogotá” y de la “concesión de licencia de funcionamiento” de los establecimientos privados, que el artículo 57 “asigna a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde de Bogotá”, al mismo que indica que “las funciones anteriores *podrán ser delegadas* a los funcionarios de las entidades territoriales” (cursivas añadidas).

Si se recuerda que fuera del alcalde de Bogotá, que iba a ser elegido por primera vez por medio de sufragio popular el 20 de marzo siguiente, gobernadores, intendentes y comisarios eran nombrados por el presidente de la República, se puede afirmar que solo se trataba de un paso muy tímido y de una ventana apenas entreabierta hacia una cierta forma de territorialización de la acción pública.⁵

La protesta que generó la dicotomía entre la responsabilidad de los municipios y alcaldes en cuanto al financiamiento de las inversiones de los establecimientos de educación pública primaria y secundaria, y el mantenimiento de las responsabilidades de la gestión de los personales docentes y administrativos en manos del Estado o de representantes locales nombrados por él, hizo que el gobierno del presidente Barco tuviera que presentar al Congreso un proyecto de ley que “modifica parcialmente la Ley 24 de 1988”, el cual se convertirá en la Ley 29 de 1989.

La nueva ley modifica el artículo 54 de la Ley 24 de 1988, introduciéndole un matiz sutil: ahora se les asigna “al alcalde de Bogotá y a los alcaldes municipales las funciones de (...) *administrar el personal docente y administrativo*”, mientras los gobernadores, intendentes y comisarios, que siguen siendo nombrados por el presidente de la República solo conservan la función de administrar el personal “de los equipos de educación

⁴ “Se asigna a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde de Bogotá las funciones de nombrar, trasladar, despedir y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados y los docentes públicos de los colegios cooperativos y privados, *teniendo en cuenta los estatutos de los docentes y del personal administrativo vigentes y las disposiciones por venir y en función de los puestos vacantes que apruebe el Gobierno y de las partidas presupuestarias*”. (cursivas añadidas).

⁵ La ley en cuanto a este punto se refiere no hace más que recoger las propuestas de un grupo de expertos convocados por el mismo Ministerio para proceder a un “Análisis del sector educativo y en particular sus aspectos administrativos y financieros”. (Ministerio de Educación Nacional, 1988, pp. 67-72).

fundamental” (cursivas añadidas]. Así se les cumple a los alcaldes, elegidos por primera vez por voto popular en marzo de 1988, el deseo de poder manejar el personal docente y administrativo que trabaja en los establecimientos escolares que desde ahora están a su cargo.

Pero esta brecha abierta en el principio de la centralización política de la Constitución de 1886 se acompaña de varios antepechos, destinados a proteger a la Nación de las creaciones intempestivas de puestos de docentes o personal administrativo por parte de los alcaldes recientemente elegidos.⁶ Asimismo, anticipando el hecho que todos los municipios no iban a ser capaces de asumir la tarea que se les había confiado, el artículo 10 de la nueva ley prevé que “gobernadores, intendentes y comisarios asumirán temporalmente las atribuciones [de administración del personal] cuando un municipio no pueda asumir estas responsabilidad por razones financieras y/o administrativas”⁷.

Finalmente, bajo la presión de los sindicatos de docentes reunidos en la poderosa Fecode (Federación Colombiana de Educadores), la nueva ley modifica sustancialmente la composición de las juntas administradoras de los FER (fondos educativos regionales), encargados en cada departamento y en Bogotá de administrar los recursos del situado fiscal para la educación, incluyendo, al lado del gobernador, intendente, comisario y alcalde de Bogotá, quien la preside, y de cuatro funcionarios nacionales y departamentales “un representante de los educadores designado por el sindicato el más representativo” y “un alcalde municipal elegido por su pares por un año”⁸.

Como conclusión, cabe anotar que, aun cuando es bajo la forma de una suerte de libertad condicional en el caso de los alcaldes, y de manera minoritaria en el de los sindicatos de educadores (que obtienen solo un “traspuntín” en los FER), se puede ver en estas medidas correctoras el surgimiento de una forma embrionaria de *gobernanza del territorio*. En esta se encuentran involucrados al menos dos actores clave de la política pública educativa: *un actor antiguamente involucrado, los sindicatos de educadores*, cuya acción es a la vez muy criticada y muy temida por su capacidad de movilización

⁶ El nuevo párrafo 2 del artículo 54 recuerda de manera perentoria que “la Nación no asumirá ninguna responsabilidad por nombramientos que excedan las nominas aprobadas por el Gobierno nacional para la jurisdicción municipal ni tampoco nacionalizará el personal así nombrado”. Y con el fin que los alcaldes sepan lo que les espera, el mismo párrafo precisa que “los nombramientos hechos así serán de la responsabilidad exclusiva del municipio que lo hiciera, lo mismo que las cargas civiles, administrativas y de empleador” que resultaría de ellos y que “el funcionario que procedería a semejantes actos sería sancionado por mala conducta y debería responder solidariamente por ellos, lo mismo que el organismo que representa”.

⁷ De alguna forma, esta disposición es una prefiguración del principio de subsidiaridad que será la base de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001.

⁸ El Decreto 1706 del 19 de agosto de 1989 vendrá a reglamentar estas nuevas disposiciones.

social, y un *actor nuevo, los alcaldes elegidos*, cuya importancia acababa de afirmar un pacto político, a punto de provocar una modificación de la vieja Constitución de 1886.

De lo anterior resulta que la “desconcentración administrativa” ya no es tan administrativa como lo querían los promotores de la Ley 24 de 1988; ha perdido varios rasgos que permitían calificarla como una sencilla desconcentración y ganado otros que la asimilan más bien a la descentralización en el sentido de De Grauwe.⁹

1.2.2. De la Constitución de 1991 a la publicación de la Ley 715 de 2001 o la “descentralización condicionada”

Esta sub-sección se interesa sucesivamente por dos aspectos del periodo que va de la elaboración de la Constitución de 1991 a la publicación de la Ley 715 de 1991:

- *La puesta en marcha de la reforma de la descentralización entre 1991* (elaboración de la Constitución de 1991 y del Plan de Desarrollo) y 1994 (publicación de la Ley 115 y sus decretos de aplicación).
- *Los principales contenidos de las reformas.*

a. La puesta en marcha de la “reforma de la descentralización de la educación”.

En su análisis de la puesta en marcha de la “reforma de la descentralización de la educación” a partir de la discusión de la Constitución de 1991 en el seno de la Asamblea Constituyente (febrero de 1991) y hasta la publicación de la Ley 115 del 8 de febrero de 1995 y sus decretos de aplicación, María Margarita López (2001) identifica los procesos de toma de decisiones durante la reforma y la participación de actores de todo tipo en este proceso de reforma, apoyándose sobre la aproximación en términos de políticas públicas.¹⁰

⁹ Aun cuando, como lo recuerda María Margarita López (2001, p. 28), apoyándose en un estudio del MEN de 1995, “es interesante subrayar que [el traslado a los municipios de la administración del personal docente y administrativo] no fue asociado necesariamente a un plan *estructurado* de descentralización, sino más bien presentado como una medida para descongestionar la administración del personal”. (cursivas añadidas). De ahí quizás el tono de instrucción general que les dieron a las leyes 24 y 29 los autores del MEN.

¹⁰ Se trata, según el autor, de los trabajos del investigador de la Universidad Laval en Québec, Vincent Lemieux, reunidos en su libro *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir* (1995). Cabe anotar que el editor del documento de María Margarita López insiste en su presentación en el hecho que “este punto [el reconocimiento de “una pluralidad en la manera de hacer políticas educativas”, título del documento] es de una importancia particular para el sector educativo, porque según los varios expertos y conocedores del tema, el debate sobre las políticas educativas se circumscribe a la discusión entre los sindicatos de educadores y el gobierno nacional (López, 2001, p. 3). Es frecuente en los analistas políticos decir que en Colombia, como en muchos países, la política educativa depende de las negociaciones y de la relación de fuerza entre

Con este fin, en un periodo de apenas tres años, López distingue dos momentos clave, casi simultáneos pero ampliamente paralelos, de “puesta en agenda de la reforma de descentralización”, la elaboración del Plan de Desarrollo “La revolución pacífica” de la administración Gaviria y lo que llama “la apertura de una ventana política, la Asamblea Constituyente”. Esta puesta en agenda se traducirá en dos leyes, un texto de carácter general, la “ley de distribución de competencias y recursos (Ley 60 de 1993), y un texto específico que, como bien lo dice el mismo ministro cuando la presenta al Congreso, citado por López (2001, p. 40), refleja “la posición tradicional del sector y de los representantes de la educación colombiana”, la “ley general de educación” o Ley 115 de 1994.

En cuanto a la participación de los actores en el proceso de reforma, López distingue en un primer momento seis tipos de actores:

- “Las directivas”, es decir, los varios ministros de Educación y de Hacienda y los directores del DNP (Departamento Nacional de Planeación).
- Los “funcionarios públicos”, que corresponden a los directores de la administración central del MEN.
- Los elegidos ya sean miembros de la Asamblea Constituyente y después del Congreso, los alcaldes o gobernadores de los departamentos.
- Los “docentes organizados en sindicato” (Fecode y sus sindicatos afiliados).
- “La sociedad civil organizada”, en la cual se encuentran los investigadores, los consultores, las ONG (organizaciones no gubernamentales) y las asociaciones de enseñanza privada.
- “Los medios de comunicación y los partidos políticos”, agrupados juntos porque, precisa la autora (López, 2001, p. 58): “si bien los primeros movilizan a la opinión pública mientras los segundos la captan, ambos fueron protagonistas poco importantes de la reforma”.

Una vez identificados estos actores, López procede a determinar la formación de coaliciones y grupos de presión entre estos actores durante la etapa de formulación de la política.

Del resultado de estas investigaciones se pueden sacar las siguientes conclusiones en cuanto a este periodo:

Fecode y el MEN y que, como bien lo escribe María Margarita López (2001, p. 64) a propósito de la elaboración de la Ley 60 de 1993, “la manera la más tradicional de hacer política educativa, vigente desde hace décadas, es en la cual los participantes son actores gubernamentales y el sindicato” de los educadores.

- La multiplicidad y aun la simultaneidad, tanto de las iniciativas tomadas por la Asamblea Constituyente (Constitución de 1991) y por el gobierno (Plan de Desarrollo, Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994, estas dos últimas discutidas por el Congreso), como de sus referentes, frecuentemente contradictorios, sino radicalmente opuestos.¹¹
- La diferencia fundamental entre la ausencia de intervención de los actores “del sector educativo” durante la formulación del Plan de Desarrollo¹² y de la Ley 60, en las cuales solo intervienen el ministro de Hacienda y el director del DNP para tratar aspectos fiscales y técnicos y el nivel de las transferencias¹³ y las numerosas coaliciones¹⁴ (no necesariamente fructíferas en cuanto a sus resultados) entre actores que pertenecen a categorías diferentes durante la discusión de la Ley 115 de 1994.

El hecho que, como lo escribe López (2001, pp. 67-68):

la reforma no solo ha sido una decisión de las élites, ni un proceso totalmente racional, ni tampoco la respuesta directa a la conformación de coaliciones (...). No ha significado

¹¹ Por ejemplo, entre el artículo 67 de la Constitución de 1991 y el artículo 1º de la Ley 115 de 1994 (objeto de la ley), en el cual se subraya que “la educación es un *derecho* para la persona y un *servicio público que tiene una función social*”, de un lado, y el Plan de Desarrollo y la Ley 60 de 1993, del otro, en los cuales se hace énfasis abiertamente en la eficiencia (Ley 60), y aun en la superioridad del modelo de mercado (Plan de Desarrollo). Todo ocurre como si en tres años, parafraseando un canción tradicional que se danzaba todavía hace algunos años en las bodas francesas del campo, se hubiera hecho “un paso delante” hacia la descentralización con la Constitución de 1991, “dos pasos atrás” con la Ley 60 y su descentralización condicionada y el Plan de Desarrollo y su referencia al mercado, y “dos pasos del lado” (uno hacia la derecha y otro hacia la izquierda con las leyes “sectoriales” 30 de 1992 (educación superior) y 115 de 1994 (“Ley general de Educación” primaria y secundaria).

¹² Ver los conflictos del ministro Valdivieso y el director del DNP durante la elaboración del documento CONPES relativo a la “Revolución educativa”, el programa de educación del Plan de Desarrollo “La Revolución pacífica”, que describe María Margarita López (2001, p. 47). Cabe recordar que si el Plan de Desarrollo de Gaviria no tiene valor de ley, como sí será el caso de sus sucesores, sin embargo ha servido de marco a la acción del Estado colombiano durante los tres años de su aplicación (1992-1994) y que constituye entonces el punto de referencia de *las políticas públicas (entre otras, educativas)* durante todo este gobierno y que las leyes 60 y 115 solo intervienen al finalizar.

¹³ En esta perspectiva fiscalista, anota María Margarita López (2001, p. 68), “lo que prevalece es el criterio de la eficiencia administrativa y fiscal sobre el criterio de eficacia y responsabilidad”.

¹⁴ María Margarita López (2001, p. 83) identifica cinco coaliciones que tienen que ver respectivamente con la *descentralización pedagógica* (ONG, Fecode, Grupo pedagógico del MEN, ponentes en la Cámara), la *descentralización de la tomas de decisión en las juntas educativas* (MEN, Fecode, ponentes en la Cámara), la *modernización de la administración y la puesta en marcha de nuevos modelos de prestación del servicio más eficientes y más efectivos* (Oficina de Planeación del MEN, ONG, Asociación de Colegios Privados, algunos senadores) y la *descentralización de la misma institución educativa* (Grupo de la Sociedad Civil, DNP, algunos senadores).

cambios radicales de conjunto en el funcionamiento del sector educativo. De un lado, las concesiones que se hicieron las diferentes partes con el fin de negociar artículos considerados fundamentales y, del otro, la inercia de las prácticas políticas tradicionales, han sido los factores que han influido para que el resultado final fuera una reforma de tipo incremental, es decir, en la cual los cambios son fuertemente ligados a la situación que se busca transformar, al *statu quo*.

b. El contenido de las reformas. Un examen, aun sumario, del contenido de “las reformas” permite confirmar plenamente este *statu quo* en el cual, como bien lo anota López (2001, p. 68):

en realidad, lo que se ha hecho es *legitimar y organizar* acciones que ya se presentaban mediante la desconcentración de funciones [gestión de los personales y construcción, dotación y mantenimiento de los establecimientos escolares]. Si bien se ha abierto puertas para el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, es ligándola a unas condiciones que son muy difíciles que las cumplan [la certificación] (...). *La reforma colombiana ha mezclado elementos de desconcentración hacia los municipios y de delegación y devolución a los departamentos.* (cursivas añadidas).

La autora (p. 68) continúa indicando:

aun cuando sí ha fijado competencias específicas para cada nivel territorial, *la responsabilidad de estos no está claramente definida* en cuanto a los diferentes aspectos de la prestación del servicio de educación. En cuanto a la inclusión del principio de subsidiaridad que permite que el departamento sustituya al municipio cuando aquel no logra ejercer sus funciones, parece que haya sido el producto de *la permanencia de una superioridad administrativa y financiera de los departamentos respecto a los municipios* (cursivas añadidas).

El examen de algunas disposiciones incluidas en normas como las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994 o en decretos de aplicación como el 2886 de 1994 permite detectar estas huellas, ambiguas, de descentralización o, más exactamente, de alguna territorialización de la acción pública educativa en uno de los tres *campos que se ha definido anteriormente: la gestión de los personales docentes y administrativos, la gestión financiera y presupuestaria de los establecimientos escolares (incluidas las inversiones) y la programación (entre otros, del mapa escolar) y la pedagogía (incluida la supervisión)*.

En cuanto a la gestión de los personales docentes y administrativos, las normas reafirman el principio de las decisiones tomadas en 1989 al indicar, por ejemplo (artículo 153 de la Ley 115 de 1994), que “administrar la educación en los municipios es (...)

nombrar, mutar, trasladar, sancionar, estimular, acordar licencias a los docentes, al personal de dirección y al personal administrativo” (cursivas añadidas), pero, precisa la ley, “todo eso debe hacerse conforme a lo que fija la presente ley, el estatuto de los docentes y la Ley 60 de 1993.¹⁵

En cuanto a la gestión financiera y presupuestaria de los establecimientos escolares (incluidas las inversiones), la Ley 60 de 1993 dispone en su artículo 2 que “financiar las inversiones necesarias en infraestructuras y dotación y asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios en el financiamiento de los servicios educativos del Estado y la cofinanciación de proyectos educativos” es responsabilidad de municipios y distritos.

En cuanto a la programación (entre otros, mapa escolar) y la pedagogía (incluida la supervisión), la Ley 115 de 1994 precisa en su artículo 150 que “las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales o Distritales regulan la educación en su jurisdicción”, mientras el artículo 151 indica que las secretarías departamentales y distritales “*vigilan la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio y fijan las políticas*”. Asimismo, según el artículo 153, las secretarías municipales o distritales se encargan de “*organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo*, orientar, aconsejar y, en general, dirigir la educación en el municipio o distrito” (cursivas añadidas).

Si bien el artículo de la Ley 115 de 1994 determina que “las instituciones de educación formal gozan de *autonomía* para organizar los campos fundamentales definidos para cada nivel”, el párrafo del mismo artículo precisa que “las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales” serán las responsables de aconsejarlas en este campo. (cursivas añadidas).

Todo, entonces, lleva a pensar que sí se trata de una “descentralización condicionada”. En efecto, según el artículo 19 de la Ley 60 de 1993, son los departamentos los que reparten entre los municipios el situado fiscal y son las asambleas departamentales las que “certifican” a los municipios susceptibles de otorgar la gestión de los personales docentes, de un lado, y el manejo directo del situado fiscal, del otro. Asimismo, solo los municipios de más de 100.000 habitantes pueden ser certificados según el artículo 27 del Decreto 2886 de 1994, y, para que ambas cosas se realicen, el artículo 1 del mismo decreto precisa que los departamentos y los distritos deben formular “un plan de descentralización para asumir las responsabilidades de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo”.

¹⁵ Por ejemplo, las disposiciones del artículo 6º de la Ley 60 de 1993, que cita casi textualmente la advertencia hecha a los municipios, distritos y departamentos por la Ley 29 de 1989 en el sentido que no podrán “reclutar docentes sin haber cumplido totalmente las exigencias del Estatuto Docente y de la Carrera Administrativa, ni por fuera de las nóminas que adopte cada entidad territorial”.

1.2.3. La Ley 715 de 2001 o la "descentralización controlada por la eficiencia": ¿un regreso a la "desconcentración administrativa"?

El Acto Legislativo 01 de 2001, que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, marca una ruptura en el régimen de transferencia de la Nación a las entidades territoriales, al suprimir el situado fiscal para la educación y la salud, reemplazado por participaciones específicas incluidas en el SGP (Sistema General de Participación), y al modificar las condiciones de las transferencias.

Si bien la Ley 715 de 2001, que se deduce del acto legislativo, abroga totalmente la Ley 60 de 1993 y fija unas “normas orgánicas en materia de recursos y competencias”, conforme al nuevo régimen instaurado por este, no modifica en nada la Ley 155 de 1994 en cuanto a la organización de la educación. Se trata de un texto muy largo (112 artículos) que, por muchos aspectos, se parece más a una instrucción general dirigida por el ministro a sus subalternos que a una ley, aun orgánica.

Entre otras disposiciones nuevas, la ley reafirma en su artículo 20 el principio de la “certificación”, prevista por la Ley 60 de 1993, pero haciéndola más difícil de conseguir: automática para los municipios de más de 100.000 habitantes, para los cuales según el MEN constituye un “reto”,¹⁶ está sometida a condiciones estrictas en el caso de los demás que, si no se cumplen, verán sus competencias en cuanto a gestión de personal sustituidas por el departamento. Igualmente, las transferencias deberán desde ahora hacerse según el artículo 16, en función de “la población recibida en las escuelas y colegios”, “de la población por recibir en condición” (es decir, que debería ser escolarizada si el sistema escolar fuera eficiente, y no lo es) y de un criterio de equidad, fijado por “un indicador de la pobreza del municipio” y ya no en función de la tendencia inercial de los costos, entre otros, el de personal.

Como bien lo escriben los autores del Plan Sectorial 2002-2006 “La revolución educativa” (Ministerio de Educación Nacional, 2002, p. 33):

la Ley 715 de 2001 modifica el mecanismo y los criterios para la asignación de los recursos de la Nación hacia las entidades territoriales. Con el nuevo mecanismo de asignación de recursos, empieza un proceso de transición que desestimula la asignación de recursos a partir de la inercia en los costos de los *inputs*, y empieza a estimular y premiar los resultados de la gestión territorial en términos de cobertura y calidad. Este nuevo mecanismo promoverá claramente la descentralización y la autonomía y el *management* de las entidades territoriales. (cursivas añadidas).

¹⁶ Ver el Plan Sectorial 2002-2006 “La Revolución Educativa” (Ministerio de Educación Nacional, 2002, p. 33).

Esta tendencia a pensar la gestión de la educación en términos de *management* y reducir la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales a un problema de búsqueda de la eficiencia, propia del “modelo económico de descentralización”, la confirman los expertos. Interrogado sobre lo que era para él la filosofía de la Ley 715 de 2001, uno de ellos, asesor del MEN para el seguimiento del descentralización, y quien fuera jefe de personal del mismo al finalizar los años 80, cuando se discutieron las leyes 24 y 29, indicaba en una entrevista que, según su concepto:

la descentralización de la educación tal como resulta de la Ley 715 de 2001 es una descentralización administrativa mas no financiera. Se observa algún bloqueo político al proceso y, de alguna manera, lo que se busca instaurar en los secretarios de educación municipales es una cultura del manejo del SGP y una pedagogía del nombramiento del personal docente y administrativo, una cultura de la eficiencia y la competitividad.

Como conclusión, podría decirse que lo que pone en práctica la ley en el campo de la educación es una “descentralización controlada por la eficiencia” que, por muchos aspectos, se parece mucho a “la descentralización administrativa” de la Ley 29 de 1989, pero es todavía más apremiante.

1.2.4. Sectorialidad de la macro-política educativa y territorialidad de la micro-política pública de educación. Hacia “otra territorialidad”

El análisis de las normas relativas a la “desconcentración administrativa” (antes de la Constitución de 1991) y la “descentralización educativa” (después de 1991) conduce a considerar que el margen de acción de las entidades territoriales (sobre todo, los pequeños municipios) en cuanto a la administración de la educación en su territorio es estrecha. Como bien lo anota María Margarita López (2001, p. 68) en su análisis de las reformas de 1992-1994, en esta perspectiva fiscalista, “lo que prevalece es el criterio de la eficiencia administrativa y fiscal sobre el criterio de eficacia y responsabilidad”.

La descentralización de la educación colombiana en general y de la educación pública en particular (o al menos su administración) sería entonces un paradigma del modelo económico de descentralización: *el triunfo de la lógica sectorial sobre la lógica territorial, de la sectorialidad sobre la territorialidad;*¹⁷ la tentación de hacer de ella un símbolo del gobierno del territorio y de la negación de una cierta forma de gobernanza del territorio y de territorialización de la acción pública es grande.

Sin embargo, un examen más detallado conduce a matizar este juicio apresurado. En efecto, esta lógica sectorial tan nacional (la cual hace que, precisamente, se reivindique

¹⁷ Para una definición de los conceptos de sectorialidad, territorialidad, gobierno del territorio y gobernanza de los territorios ver, por ejemplo, Jolly (2005a).

la educación como “nacional”) se encuentra a la vez fortalecida y contrarrestada por otra lógica, *la de la autonomía de las escuelas*. Se trata de una antigua reivindicación institucional del sector educativo y de los representantes de la educación colombiana, en la cual el PEI (Proyecto Educativo Institucional)¹⁸ elaborado por la institución educativa tiene un rol clave; alrededor de aquel gira la vida el establecimiento, y es en su elaboración, ejecución y evaluación que los miembros de la “comunidad educativa” —conformada por alumnos, educadores, padres de familia, ex alumnos, directores de escuela y administradores escolares— “participan según las competencias de cada uno de sus miembros”. Al participar en la “buena marcha del establecimiento”, la comunidad educativa concurre a *la formulación y puesta en marcha de lo que podría llamarse la “micro-política pública de educación”*, que se opone a la “macro-política pública de educación”, la cual depende de instancias nacionales (MEN, DNP) y de las directrices que ellas fijan.

Así, aparece una *forma alternativa de gobernanza del territorio*, de territorialidad, que se ve de alguna manera legitimada por el artículo 142 de la Ley 115 de 1994, cuando instaura en los establecimientos escolares públicos el principio de un gobierno escolar, conformado por el rector, el consejo directivo y el consejo académico, compuesto a su vez por “el rector, representantes de los docentes, padres de familias, alumnos, ex alumnos y sectores productivos de la zona de influencia”. (cursivas añadidas).

A la “descentralización vista desde arriba” de la *macro-política* pública de educación, definida y controlada por instancias nacionales, se podría oponer alguna “descentralización vistas desde abajo”, la de la *micro-política*, que descansa esencialmente sobre la escuela. De la primera como de la segunda, a pesar de los discursos, actores como las entidades territoriales se encuentran marginados.

Frente al peso muy grande de la lógica centralista de la gestión de los personales y de los recursos presupuestales,¹⁹ la territorialización de la acción pública se encuentra reducida a campos que le escapan, a unas *meso-políticas* cuya iniciativa la tienen las entidades territoriales y que les permiten recurrir a lo que podría llamarse “*la otra territorialidad*”. Esto es lo que muestran experiencias como la de “los colegios en concesión” de Bogotá entre 1998 y 2002, que se analiza a continuación, o la campaña de alfabetización del departamento de Nariño.

¹⁸ “Con el fin de permitir la formación integral del estudiante, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en marcha un PEI en el cual se indicarán, entre otros, *los principios y las metas del establecimiento, los recursos de enseñanza y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para los docentes y estudiantes y el sistema de gestión*” (artículo 73 de la Ley 115 de 1994) [cursivas añadidas].

¹⁹ Por razones diferentes: la importancia de las negociaciones con Fecode, partidario de un estatuto nacional docente en el primer caso, la naturaleza “nacional” de los recursos (transferencias) en el segundo.

2. La política pública de concesión de la educación en Bogotá: unas *charter schools* a la colombiana

Antón de Grauwe, en su presentación del Programa de Investigación y Formación sobre la Descentralización Educativa del IIPE de la Unesco, escribe:

una de las formas específicas de la “autogestión/autogobernanza del establecimiento” es en la cual una escuela está confiada a los manos de un grupo de gestores privados por el hecho que la gestión pública de la escuela no ha podido lograr buenos resultados. Las escuelas estadounidenses “bajo contrato” o *charter schools* pertenecen a esta categoría: los que asumen la gestión de la escuela firman un contrato que define los resultados que se comprometen a lograr y gozan de una gran libertad en la gestión de la escuela” (IIPE, 2002, p. 7).

Inspirándose en el modelo estadounidense de los *charter schools*,²⁰ el distrito de Bogotá en la época de la administración Peñalosa (1998-2000) y después de la segunda alcaldía de Mockus [Mockus 2] (2001-2003) ha implementado experimentalmente lo que ha llamado la “concesión educativa” y los “colegios en concesión”.

Después de ubicar la política de los colegios en concesión en el marco más amplio de la política pública educativa de cada una de las dos administraciones, y luego de analizar las características de los contratos de concesión, se considerará dos casos de concesionarios que muestran la diversidad de los valores que los caracterizan. Se trata de la Fundación *Nuevo Retiro*, que tiene a su cargo un colegio, y de la Caja de Compensación Familiar CAFAM, que está encargada de cuatro colegios.

2.1. Los contratos de concesión en la política pública educativa de las administraciones Peñalosa y Mockus 2

2.1.1. Contratos de concesión y política pública: cobertura, calidad y eficiencia

Las experiencias de contrato entre el Estado y los particulares en el campo de la prestación de servicios educativos son antiguas en Colombia. La “educación contratada” existe desde inicios del siglo XX y se refiere a una forma de prestación de la educación vigente sobre todo en los antiguos territorios nacionales, en los cuales se delegaba a las comunidades religiosas tanto la administración del personal como la gestión de los recursos y la pedagogía la educación.²¹ Por el contrario, los “contratos de cooperación”,

²⁰ Para un análisis crítico de las *charter schools*, ver en Pini (2003).

²¹ Como bien lo indica Aline Helg (1984, pp. 157-158), en el caso de los territorios nacionales, a partir de 1892, el Estado colombiano, “incapaz de extender su autoridad sobre todo el país, delegó la administración de las periferias a las congregaciones religiosas misionarias católicas (agustinos

implementados al iniciar los años 80 por el Distrito de Bogotá solo se referían a una cooperación en el campo de la pedagogía.²² Finalmente, el actual presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, cuando era gobernador de Antioquia al iniciar los años 90 había puesto en marcha un sistema análogo para resolver el problema de la “emergencia escolar” en este departamento.

Sin embargo, es en el Plan de Desarrollo de la administración Peñalosa (1998-2001) que los colegios en concesión aparecen por primera vez como elemento constituyente de una política pública educativa en el Distrito de Bogotá. En este plan, el proyecto de concesión educativa es uno de los tres proyectos de ampliación de la cobertura educativa que hacen parte de la estrategia de equidad que figura en el Plan Sectorial de Educación 1998-2001.

Según los testimonios recogidos ante algunos concesionarios,²³ los colegios en concesión son la iniciativa de la secretaria de Educación Distrital de la administración Peñalosa, Cecilia María Vélez, economista de la Universidad de Los Andes, que toma la idea de las *charter schools* estadounidenses, haciéndoles algunas modificaciones.

Cuando Antanas Mockus fue reelegido como alcalde mayor de Bogotá, la secretaría de Educación Distrital fue una de los cuatro funcionarios que siguieron con la nueva administración, hasta que fuera nombrada como ministra de Educación por el presidente Uribe, el 7 de agosto de 2002. Al confirmar a la funcionaria, el nuevo alcalde confirmaba también la política que se volvería uno de los tres proyectos prioritarios²⁴ del programa “Educación para la era del conocimiento”, del objetivo “Educación” del Plan de Desarrollo de la segunda administración de Mockus (2000-2004).

recoletos, capuchinos, monfortinos, claretianos, carmelitas descalzos, lazistas, jesuitas, misioneros de Burgos, misionarios de Mill Hill”, confiándoles no solo la administración de la educación mientras el Estado seguía pagando el salario de los docentes, los locales y el material escolar, sino también “la tarea de desarrollar la economía de estas regiones”.

²² En los contratos de cooperación, la institución educativa “cooperante” ponía a disposición del Distrito el rector y asumía la responsabilidad pedagógica de la institución educativa, pero los docentes seguían siendo pagados por el Distrito.

²³ En particular de Pilar Santamaría de Reyes, fundadora y directora del Colegio Nuevo Retiro y concesionaria del Colegio Distrital Hernando Durán Dussán (localidad de Kennedy). Ver Pilar Santamaría de Reyes (2004, p. 2).

²⁴ Los dos otros son “pago de los docentes” (garantizar el pago de los sueldos) y “construcción de establecimientos escolares”. Cabe anotar que el proyecto, ahora intitulado “Subsidios a la demanda de educación”, lo que generó las críticas de Fecode en el sentido de que se trataba de una medida claramente “neoliberal”, no hizo sino el objeto de dos líneas explicativas en las cuales se indica que “se implementarán convenios con instituciones educativas e instituciones privadas con las cuales se firmarán contratos de concesión educativa” (Plan de Desarrollo Mockus 2, 2001; p. 84). En realidad, la segunda administración de Mockus solo realizará una única licitación para dos colegios al finalizar el 2001, cuando la secretaria de Educación era todavía Claudia Cecilia Vélez.

Pero, ¿cuál era el objetivo que los dos alcaldes mayores sucesivos de Bogotá perseguían a través de las concesiones educativas? La respuesta a esta pregunta se encuentra explícitamente en el Plan de Desarrollo de la administración Peñalosa (Plan de Desarrollo Peñalosa, 1998; p. 44) que indica:

el objetivo principal del proyecto es influir en la *calidad y eficiencia de la educación del Distrito*, al mismo tiempo que permitir *ampliar la cobertura de la educación*, al beneficio en particular de los niños residentes en los sectores más pobres de la ciudad.

A este triple propósito (*cobertura, calidad, eficiencia*), que además se volverá el tema central de la política pública educativa del Plan de Desarrollo del presidente Uribe, “La revolución educativa”, preparado por la ministra Vélez (Ministerio de Educación Nacional, 2002), los autores del Plan de Desarrollo de Bogotá estimaron necesario agregarle dos presiones:

el proyecto de concesión educativa tiene como propósito *ampliar las oportunidades de acceso y permanencia* de los niños en el sistema, haciendo énfasis en la calidad tanto de las competencias cognitivas de los niños como en su desarrollo afectivo, psicológico, ético y estético. (cursivas añadidas).

2.1.2. Las características de los contratos de concesión: la “gestión académica” y la “gestión administrativa de la educación”

La SED (Secretaría de Educación Distrital) hace una primera licitación en octubre de 1999 para una quincena de colegios (enseñanza preescolar, primaria, secundaria básica y media), con un promedio de 800 alumnos cada uno, cuya vivienda está clasificada como de los estratos 1 y 2, y contratos de concesión para 15 años. Un año más tarde, y algunos meses antes de finalizarse el periodo del alcalde Peñalosa (y después de la elección de su sucesor), se hace una segunda licitación para otros seis colegios.

En el análisis de los contratos de concesión educativa es posible distinguir *los propósitos y el objeto* mismo del contrato de *las modalidades de selección de los oferentes y de firma e implementación de los contratos*.

Los tres “propósitos” comunes que persiguen las dos partes que firman un contrato de concesión educativa, es decir, el Distrito “como parte del Estado” y el concesionario “como parte de la sociedad”, están bien resumidos en el “objeto del contrato” que figura en el contrato tipo anexado a la licitación de octubre de 1999 realizada por la SED.

- El primer propósito es “responder a la responsabilidad que les asigna, al lado de la familia, el artículo 67 de la Constitución cuando determina que el servicio público tiene una función social”.

- El segundo propósito ubica la concesión en el plano del “derecho constitucional de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus niños menores”,²⁵ y de la afirmación constitucional del “deber de la comunidad educativa de participar en la dirección de las instituciones de educación”.
- El tercer propósito apunta, finalmente, a “contribuir a hacer eficaces los derechos de los particulares fijados por la Constitución para fundar instituciones educativas y asumir la prestación de los servicios públicos”, es decir, el derecho a una forma de “libertad del comercio y la industria” para los particulares en el campo de la educación.²⁶

Como bien lo indica la cláusula 1^a del contrato tipo, estos propósitos comunes a las dos partes se traducen por el siguiente hecho:

el objeto de este contrato es *la prestación del servicio educativo* formal para los niveles preescolar, primario, secundario básico y medio en los inmuebles equipados indicados, con una prioridad para los niños de familias residentes en los sectores de estratos 1 y 2 de Bogotá según lo que indica la Ley 115 de 1994. (cursivas añadidas).

Cuando se examina cuidadosamente la licitación y el contrato tipo anexado, se constata que los contratos de concesión educativa que propone el Distrito de Bogotá apuntan a permitir la prestación *simultánea* por el concesionario de dos tipos de servicios educativos ligados entre sí, pero diferentes: *un servicio de carácter “pedagógico” y un servicio de tipo “administrativo”*²⁷ (este último, lógicamente, al servicio del primero). El tercer componente de la educación, *las infraestructuras físicas, quedan a cargo del concedente, es decir, el Distrito*.²⁸

²⁵ Más que dar a entender que existiera un “modelo público”, impuesto por el Estado, es posible ver en el derecho constitucional de escoger el tipo de educación una influencia del debate sobre la “libre escogencia de la escuela” (*school choice*) que en los Estados Unidos constituye unos de los argumentos a favor de las *charter schools* y en el cual se opone los defensores de la educación como “bien público” y los partidarios de la escuela como “bien privado” y del “mercado de la educación” (Pini, 2003, pp. 35-41).

²⁶ Aquí sí se evidencia una referencia explícita al “mercado de la educación”.

²⁷ Ver, por ejemplo, el punto 3 “Alcance del capítulo 1, “Condiciones”, de los términos de referencia de la licitación para la concesión educativa (Secretaría de Educación Distrital, 1999, p. 4), en la cual se evoca “el servicio pedagógico y administrativo que se obliga a proveer el concesionario...”, así como la cláusula Nº 2 del contrato sobre los “derechos y deberes del concesionario” y las alusiones frecuentes en ambos casos a la “gestión académica” y a la “gestión administrativa”.

²⁸ Según los concesionarios entrevistados, las inversiones en infraestructuras decididas para el plan de colegios concedidos por parte de la administración Peñalosa y la segunda administración

Se observa pues una repartición de las tareas entre las dos partes del contrato. El Estado (Distrito) toma a su cargo *las inversiones (pesadas) inmobiliarias* (locales) y de dotación (mobiliario, equipos, libros), que son de su competencia desde 1977 y que corresponden a las necesidades de aumentar la cobertura de la educación (es decir, el número de cupos ofrecidos). Los particulares se encargan de *la prestación del mismo servicio educativo, en sus dos aspectos, el pedagógico y el administrativo*, siendo claro que se presume que sabrán ofrecerla mejor y más eficientemente que como puede hacerlo el Estado (Distrito) (*calidad y eficiencia de la prestación del servicio*).

Según la licitación, el *servicio pedagógico* y la gestión que está ligada al mismo giran alrededor de la “propuesta pedagógica inicial” del oferente y su puesta en marcha ulterior bajo forma de PEI en el establecimiento concedido. El *servicio administrativo*, por su lado, con su respectiva gestión tiene que ver con los eventuales derechos de matrícula y otras prestaciones de este tipo y el pago de los útiles necesarios para la prestación del servicio, pero también, y quizás sobre todo, con el pago de los docentes, quienes están contratados con las reglas del derecho laboral privado y no *en función del Estatuto Nacional Docente*.

Se llega entonces al corazón mismo de lo que podría llamarse “la filosofía de la concesión educativa” a la colombiana: a una institución educativa se la confía un grupo de gestorios privados no por “el hecho que la gestión pública de la escuela no haya podido lograr buenos resultados”, como en el caso de los *charter schools* estadounidenses evocadas por De Grauwe, sino porque, por decirlo así, *no puede lograrlos por un modelo pedagógico impuesto* que no respeta “el derecho constitucional de los padres de escoger el tipo de educación que prefieren para sus niños menores” y, sobre todo, por las restricciones que resultan de *la existencia del Estatuto Nacional Docente*.

Se entiende, entonces, porque razón el objeto del proyecto de concesión educativa es influir a la vez en “la calidad y la eficiencia de la educación”. El raciocinio (económico) de los promotores de la medida, su referencia en el sentido de Muller, puede resumirse por el algoritmo siguiente: si se quiere librarse de las restricciones que genera el Estatuto Nacional Docente,²⁹ es posible aumentar la calidad de la educación impartida por un mismo costo por alumno escolarizado que el promedio de los que se observan en los establecimientos públicos del Distrito (*eficiencia*). Por consiguiente, se van a escoger

de Mockus representan “lo esencial de las inversiones de este tipo realizadas en Bogotá desde hace 10 años”.

²⁹ Por ejemplo, la obligación de pagar a los docentes durante todo el año y con todas las prestaciones sociales extralegales, mientras el docente privado del concesionario solo se contrata para 10 meses, según la concesionaria del Nuevo Retiro, “es una manera evidente de quitarle poder a Fecode”, indica por su lado el subdirector de Educación de CAFAM.

instituciones que puedan garantizar una *calidad de la educación mayor*³⁰ a la que existe en el promedio de los establecimientos del Distrito *para un costo igual al costo actual*.³¹ “Para permitir una estabilidad en el proyecto pedagógico”, indica el Distrito, “y con el fin de evitar someter a los niños a cambios permanentes de administración y modelo pedagógico y permitir que el proyecto sea atractivo para los concesionarios”, se asegurará un contrato a largo plazo (15 años) (Secretaría de Educación Distrital, 2003, p. 2).³²

En cuanto a las modalidades de selección de los oferentes y de firma e implementación de los contratos, la licitación de 1999 define cuatro tipos de concesionarios posibles: las instituciones educativas sin ánimo de lucro “que durante la última evaluación del ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior) hayan sido clasificadas en la categoría ‘superior’ o ‘muy superior’”; las cajas de compensación familiar “que tengan experiencia en las actividades educativas”; las instituciones de educación superior “que cuenten con facultades de Educación o centro de formación de docentes”, y los “oferentes asociativos” (estos son alianzas entre instituciones educativas constituidas para la ocasión) que cumplan con las condiciones fijadas anteriormente para las instituciones educativas que las componen.³³

³⁰ Los criterios de adjudicación y evaluación de las propuestas hechas por los oferentes reflejan claramente las intenciones del Distrito. Entre ellos, se distinguen dos aspectos: los “aspectos técnicos” (pedagógicos en realidad) que tienen que ver con “la clasificación o la experiencia del oferente, el perfil de los docentes y la propuesta pedagógica inicial”, es decir, *la calidad potencial del servicio pedagógico ofrecido*, cada uno de los tres criterios con un peso del 30% de la evaluación de la oferta, y los “aspectos económicos”, en los cuales solo se toma en cuenta “el valor anual por alumno” de este servicio y que solo pesa el 10% del total de puntos asignados cada oferente. Si bien los criterios de los aspectos técnicos son muy detallados, las licitaciones se limitan a indicar que los puntos asignados para este ítem tomarán en cuenta “el promedio geométrico de las propuestas hechas por los oferentes, que obtendrán al menos 700 de los 900 puntos previstos para los aspectos técnicos” (Secretaría de Educación Distrital, 1999, p. 36).

³¹ El costo de referencia y adjudicación de los contratos ha sido fijado en \$ 937.740 de 1999 por alumno (más o menos US \$ 500, ya sea la décima parte del máximo posible en el estado estadounidense de Michigan [Pini, 2003, p. 156]), según los términos de referencia para un proyecto de evaluación integral de la política de concesión educativa en los cuales se precisa que este costo inicial ha sido determinado “a partir de una canasta educativa” (Secretaría de Educación Distrital, 2003, p. 2). Teniendo en cuenta los reajustes por inflación, era en 2004 de \$ 1'234.000.

³² Segundo Mónica Pini (2003, p. 145), en el caso de las *charter schools* estadounidenses, la duración del contrato varía de 15 años en Arizona a 5 años en Nuevo México.

³³ La licitación de 2000 se limita a dos tipos de oferentes: las instituciones educativas individuales y las alianzas entre instituciones educativas. Cabe anotar que todos los concesionarios son instituciones sin ánimo de lucro, lo que marca una diferencia con el sistema de las *charter schools*, en las cuales las “empresas administradoras de educación” (EAE) que manejan las escuelas son con mucha frecuencia grupos privados con ánimo de lucro, que pueden administrar, en el caso de *Edison Schools*, hasta 113 escuelas públicas en 22 estados que reúnen a 57.000 alumnos (Pini, 2003, p. 89).

Cabe anotar que para el Distrito los diferentes tipos de oferentes no son simples postulantes destinados a recibir un contrato si aparecen como el más oferente. Lo que se comprometen al postularse y firmar el contrato es a *volverse los actores clave de una política pública local de educación y de una práctica de la gobernanza del territorio*, como bien lo muestra el aparte siguiente de los términos de referencia para un “Proyecto de evaluación integral del programa de concesión educativa”:

Aun cuando el programa esté realizado por centros educativos de naturaleza jurídica y de administración privada, sus actividades se realizan *en función de las políticas y los intereses públicos* definidos por el Plan de Desarrollo del Distrito. En este caso, cada una de las instituciones seleccionadas sigue los lineamientos de las políticas educativas del Distrito en cuanto a *cobertura, calidad y eficiencia* y se compromete con ellos. Son estas políticas las que concretizan a través de su PEI, sus prácticas pedagógicas cotidianas, sus gestiones administrativas y sus relaciones con las familias y la comunidad (Secretaría de Educación Distrital, 2003, p. 2). [cursivas añadidas].

Siguiendo esta filosofía, el Distrito ha realizado entre 1999 y 2001 tres licitaciones sucesivas, de tal manera que al iniciar 2004 se contaba con 23 colegios concesionados para un total de ocho concesionarios repartidos así: cuatro instituciones educativas —dos dependiendo de comunidades religiosas (lasallistas y salesianos)—, el *Gimnasio Moderno* y la *Fundación Educacional Nuevo Retiro*; cuatro cajas de compensación familiar —CAFAM, Colsubsidio y Comfenalco, y una alianza entre varias instituciones educativas y la Universidad de Los Andes. Los colegios concesionados agrupaban en 2003 un total de 23.121 alumnos, el 8 % de los 300.000 alumnos escolarizados a la fecha en los planteles escolares oficiales del Distrito.

Dos puntos llaman la atención de un lector atento de los términos de referencia de las dos licitaciones sucesivas y del contrato tipo propuesto a los oferentes: el *origen de los recursos* que permiten financiar la concesión y la destinación de los eventuales excedentes provenientes de su gestión del contrato y los *criterios de “evaluación de los resultados educativos”* esperados del concesionario por parte del concedente.

Sobre el origen de los recursos que permiten financiar la concesión, las licitaciones se limitan a indicar “que no se tratará en ningún caso de recursos de préstamos”, mientras los concesionarios encuestados señalan que “se trata de recursos propios que no provienen de transferencias del SGP (Ley 715 de 2001), lo que le permite al Distrito escapar así a las restricciones de asignación anuales de los recursos a los cuales están obligados” (Pilar Santamaría de Reyes, 2004, p. 3). Por lo demás, la licitación de 1999

preveía que “el concesionario puede invertir los excedentes³⁴ de su gestión aplicando las normas vigentes para los organismos sin ánimo de lucro” (es decir, para sus actividades fuera de la concesión), mientras la de 2000 deja la posibilidad al concesionario de “reinvertirlos en el servicio educativo del colegio concedido”.

La evaluación de los resultados educativos esperados del concesionario por parte del Distrito, que podría considerarse como un “control de calidad” del servicio prestado, solo se ve reflejada en una regulación en la licitación de 1999, la cual indica que “el evaluador lo calificará en los niveles ‘bueno’ y ‘superior’”, mientras la de 2000 fija la condición de que se hará a partir de los resultados “a las pruebas de competencias básicas” que realiza el Distrito.

2.2. Dos análisis de casos: la diversidad de los enfoques y de los valores

2.2.1. *El caso del CED Hernando Durán Dusán y de la Fundación Educacional Nuevo Retiro o el énfasis dado en la “gestión académica” y “la educación personalizada”*

La *Fundación Educacional Nuevo Retiro* fue creada en 1995 por un grupo de pedagogos reunidos alrededor de Pilar Santamaría de Reyes, psicóloga cuya trayectoria profesional pasa por importantes responsabilidades a nivel nacional (directora general de Pedagogía y Currículos del MEN) y del Distrito de Bogotá (secretaria de Educación Distrital), quien proviene de una familia liberal de pedagogos (su padre ocupó un puesto importante de inspector en los años 50). La meta de los fundadores era crear un colegio cuyo PEI insistiría, como bien lo dice su fundadora, en “la calidad tanto de las competencias cognitivas de los niños como su desarrollo afectivo, psicológico, ético y estético, mas no en los resultados a pruebas como las que organizan el ICFES o el Distrito”. (Pilar Santamaría de Reyes, 2004, p. 3).

Solo cuatro años después de iniciar labores, la Fundación decidió participar en la licitación sobre la concesión educativa que hizo la SED en octubre de 1999 para un colegio en construcción ubicado en un barrio popular del sur, El Tintalito, perteneciente a la localidad de Kennedy. Los argumentos expuestos para justificar la propuesta de la Fundación expresan claramente los valores que guían a sus creadores:

Los objetivos del proyecto de concesión estaban totalmente en armonía con nuestra concepción de la educación en general y de la educación pública en particular. Nos parecía que era un medio para lograr combinar armoniosamente educación pública, eficiencia en la admi-

³⁴ Según el testimonio de CAFAM, los excedentes puede ser más o menos del “1 al 3% de la suma asignada por alumno”.

nistración de los recursos, en particular humanos, y, sobre todo, calidad de la educación ofrecida a niños y adolescentes de barrios pobres de Bogotá.

Por consiguiente, orientamos nuestra propuesta pedagógica inicial sobre un PEI original que traduzca en la realidad nuestra filosofía de la educación, nuestra experiencia del colegio *Nuevo Retiro* y numerosas ideas que defendimos desde el MEN y la SED al iniciar los años 80, por ejemplo la importancia de una educación personalizada que tomara en cuenta la evolución de cada alumno y de un currículo integrado.

El Distrito nos seleccionó entre los mejores oferentes y, en las evaluaciones hechas por el Distrito, siempre nos ubicamos en los primeros rangos, sin que hayamos buscado apostarle todo a los resultados organizados por el ICFES (secundaria) o las pruebas de competencias organizadas por el Distrito (primaria) (Pilar Santamaría de Reyes, 2004, p. 3).

Si se buscara definir el perfil del colegio concedido CED Hernando Durán Dussán, se podría decir, con su responsable, lo siguiente:

el colegio se caracteriza por el énfasis dado al servicio pedagógico y la gestión académica que le está ligada. A pesar de las dificultades para reclutar a docentes con especializaciones, sobre todo en el preescolar, logramos ofrecer a la comunidad de Tintalito una enseñanza de calidad, sin descuidar en nada lo que la licitación de 1999 llama “la gestión administrativa de la educación”. Gracias a un esfuerzo de racionalización de los salones de clase, pudimos recibir, con gran sorpresa del Distrito, 1.250 alumnos en lugar de los 800 previstos inicialmente, experiencia que el Distrito extendió después a todos los colegios en concesión (Pilar Santamaría de Reyes, 2004, p. 3).

2.2.2. El caso de CAFAM o el énfasis dado a “la gestión administrativa de la educación” y “el rol de la educación en la sociedad”

Creada en 1957 por empresas bogotanas afiliadas a la Cámara de Comercio Colombo Americana, CAFAM es tanto en términos de número de asalariados (casi 600.000) y empresas afiliados (más de 10.000), como de recursos parafiscales recaudados la segunda caja de compensación familiar (CSF) colombiana. Como todas las CSF, debe obligatoriamente dedicar una parte de los fondos parafiscales recaudados mensualmente de las empresas a la educación, bajo diversas formas (formal, no formal, para adultos, etc.) y a la capacitación profesional. Para este fin, dispone de una subdirección de educación³⁵

³⁵ El subdirector de Educación, Nepucemo Torres, conservador, es un ex funcionario del MEN de finales de los años 60, miembro del “Grupo pedagógico” del mismo, el cual originó las reformas de la enseñanza secundaria llamada “media vocacional”, fundamentadas en una visión trasversal e integral de la educación, que dieron nacimiento a los INEM (Institutos Nacionales de Enseñanza Media) y los ITA (Institutos Técnicos Agrícolas).

que, entre otros, tiene a su cargo un colegio, el Colegio CAFAM, que cuenta con más de 4.000 alumnos (1.240 en primaria y 2.800 en secundaria) y 25.000 ex alumnos en una treintena de años de existencia.

Al hacer parte de las CSF “que tienen experiencia de las actividades educativas”, y que en consecuencia tenían la posibilidad de participar en la licitación que realizó en 1999 la SED, CAFAM propone ser el concesionario de cuatro colegios diferentes, ubicados en tres localidades, dos en Bosa, uno en Kennedy y uno en Rafael Uribe Uribe.

La oferta hecha por CAFAM se apoya en una propuesta pedagógica inicial que retoma los lineamientos del PEI, la experiencia de su colegio y los valores de la institución, próxima a los medios empresariales, aun cuando está parcialmente co-administrada por los sindicatos obreros. Según el subdirector de Educación de CAFAM, Nepucemo Torres (2004, p. 1):

lo que propusimos, era lo que siempre nos ha guiado desde mi experiencia personal en el seno del Grupo Pedagógico del MEN y de los INEM, la visión integral de la educación, el rol fundamental de la educación en el desarrollo del pueblo pero también la articulación necesaria del colegio y la comunidad que pasa, entre otros, por el desarrollo de un sentimiento de pertenencia y autoestima en los alumnos, condición *sine qua non* de cualquier acción educativa, pero también en sus padres de familia³⁶ y la resolución de problemas como la deserción.

Interrogado sobre las razones de CAFAM por responder a la licitación de la SED, el subdirector de Educación indica:

nos pareció que era importante que se hiciera un llamado al sector privado sin ánimo de lucro para mover las cosas en la educación pública y sacudir un poco el paquidermo que tiende a volverse y la mentalidad que reina en ella de no responsabilidad y ausencia de eficiencia que se traduce, por ejemplo, por la multiplicación de coordinadores en todos los campos.

³⁶ En cuanto a las relaciones con los padres de familia, Nepucemo Torres (2004, p. 2) anota que, “según la experiencia del Colegio CAFAM, los diferentes rectores de los colegios concedidos a CAFAM les han propuesto cursos de alfabetización y aun de formación técnica. A diferencia de lo que ocurre en nuestro colegio, las relaciones colegios/padres de familia son mucho más estrechas en los colegios concedidos a CAFAM. Se puede ver en este fenómeno cierta forma de ‘territorialización de la educación’, que hace del colegio un verdadero polo de desarrollo que irradia el barrio en el cual está ubicado, sobre todo cuando tiene excelente mantenimiento y excelente nivel académico”. (cursivas añadidas).

Como en el caso del *Nuevo Retiro*, los valores en los cuales se apoya CAFAM (que son las del sector privado) afloran. El subdirector de Educación asevera: “solo el sector privado es capaz de fijarse objetivos y lograrlos, resolver los problemas y no esperar que alguien los resuelva o que se resuelvan por sí mismos”. Y concluye: “no tuvimos ni un solo día de huelga en cinco años, porque no tenemos Fecode”.

2.2.3. Los colegios en concesión: ¿Medida coyuntural o esbozo de una nueva política territorial?

La cuestión que se plantea es la de saber si los colegios en concesión fueron una medida coyuntural, tomada por un alcalde que quería mostrar resultados y continuada por otro que compartía su opinión, o si, más bien, se trata del esbozo de una nueva política territorial educativa.

En ausencia de un análisis y una evaluación profundos de la experiencia,³⁷ es quizás demasiado temprano para decidirse por una u otra respuesta. Se puede, sin embargo, anotar a favor de las medidas coyunturales que, según algunos concesionarios, es difícil pensar en una verdadera política pública.

Al respecto, Pilar Santamaría de Reyes, de *Nuevo Retiro*, anota:

a pesar de nuestra insistencia desde el inicio, no hay ningún contacto entre concesionarios que permita intercambiar las experiencias, los modelos puestos en marcha y discutirlos. Asimismo, no hubo verdadero proceso de evaluación integral del programa por parte del Distrito que vaya más allá de informaciones estadísticas y financieras y de los numerosos controles de orden administrativo y contable a los cuales está sometido cada concesionario de manera regular como beneficiarios de fondos públicos (Pilar Santamaría de Reyes, 2004, p. 4).

De su lado, Nepucemo Torres de CAFAM, aun cuando fuera menos crítico, subraya, sin embargo, lo siguiente:

las dificultades que tenemos para permitir que los alumnos mejoren su rendimiento escolar en Matemáticas o en Español. En estas evaluaciones hechas a partir de las pruebas de competencias, el Distrito no toma suficientemente en cuenta el proceso y se interesa sobre todo por los resultados (Nepucemo Torres, 2004, p. 4).

³⁷ Cabe señalar que si bien existe una “Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2002-2003”, realizada en 2005 por Alfredo Sarmiento, Carlos Eduardo Alonso y Gustavo Durán para el CONPES (2005), dicha evaluación se limita en considerar los aspectos de *gestión* sin tocar la *formulación* misma de la política

Todo parece indicar que, de alguna manera, el Distrito de Bogotá se ha desinteresado de la experiencia pedagógica de los colegios concedidos y más bien concentra su atención, lo mismo que el Consejo de Bogotá, en los aspectos financieros y la utilización de fondos públicos. Así, la *gestión administrativa de la educación* (entre otras, la gestión de los personales) *tiende a predominar sobre la gestión pedagógica* (la puesta en marcha de un proyecto pedagógico gracias a un PEI).

Como en el caso de la VIS (Vivienda de Interés Social) o de los SPD (Servicios Públicos Domiciliarios) las iniciativas de entidades territoriales como Bogotá en el campo de la educación solo se entienden si se relacionan con un proyecto político, un proyecto de ciudad, en este caso “hacer que los niños de los pobres tengan la misma calidad de educación que los de los ricos”, según el lema que guía los términos de referencias de los contratos de concesión. Además, la elección en 2003 de Luis Eduardo Garzón, ex dirigente sindical, como alcalde mayor de Bogotá y el nombramiento de un ex dirigente de Fecode como secretario de Educación (confirmado por el alcalde elegido en 2007, Samuel Moreno Rojas) eran señales que indicaban, como ocurrió efectivamente, que si bien los contratos ya firmados no iban a ser cuestionados, sin embargo no iban a firmarse nuevos.

Siguiendo la tendencia vigente en el mundo anglosajón, los concesionarios intentan apelar, como en el caso bogotano, a miembros importantes de la “sociedad civil” local y hacer penetrar sus valores (liberales, conservadoras, independientes) y sus enfoques en el mundo hasta entonces monolítico de la “educación pública”. Sin embargo, réplicas aisladas de la experiencia bogotana hechas en algunos municipios (Bucaramanga [Cundinamarca]),³⁸ apoyadas por la ministra de Educación Nacional, quien tuvo la iniciativa en Bogotá y ha estructurado desde el Ministerio el proyecto “Construcción, dotación y concesión de establecimientos educativos en zonas marginales 2008-2010”, parecen indicar que algunas entidades territoriales piensan encontrar en esta fórmula respuestas a los problemas que plantea la educación pública y una manera de territorializar la educación y *de gobernar su territorio gracias al modo de gobierno que es la gobernanza*.

Al tratar de construir “otra territorialidad”, diferente de la basada en la escuela, experiencias como las referidas en este aparte practican, sin siempre explicitarla, una nueva forma de *gobernanza de su territorio*.

3. La descentralización educativa o la sectorialidad penetrada por “la otra territorialidad”

Las iniciativas locales que tomaron algunas entidades territoriales colombianas, como la administración de Enrique Peñalosa en Bogotá y que continuó la segunda admi-

³⁸ Un contrato a 11 años, sin restaurante escolar incluido, financiado por recursos del SGP en el primer caso; dos contratos por un año en el segundo caso, igualmente financiado con recursos del SGP.

nistración de Antanas Mockus en cuanto a las políticas públicas educativas muestran que, en un campo fuertemente marcado por la influencia de la “sectorialidad triunfante”, en la cual la educación es uno de los símbolos de la nacionalidad,³⁹ hay también lugar para “otra territorialidad” y otra *gobernancia de los territorios*, diferente de la basada en la escuela y reconocida por la ley, “la gente del sector educativo” y los organismos internacionales. Esta otra territorialidad, a la vez más social y más política, es la que compromete a la “sociedad civil”, gracias a la formulación y la puesta en marcha de mesopolíticas públicas.

El análisis del caso de los colegios en concesión, puesto en práctica durante las administraciones distritales de Bogotá antes referidas, muestra que en la tradición histórica de larga duración, marcada por vacilaciones pendulares entre sectorialidad y territorialidad en cuanto a la gestión del personal, la inversión y aun de la pedagogía, unas administraciones territoriales no vacilan en lanzarse a experiencias que, por su alcance, van mucho más allá de la camisa de fuerza de las competencias previstas por las normas.

Experiencias como las de los colegios en concesión, a las cuales se ha hecho referencia en este texto, al combinar el tema poco tratado de la “pedagogía” con el tema muy polémico de la gestión *privada* de los docentes, muestran que sí es posible construir una “otra territorialidad”, diferente de la basada en la escuela, y practicar así una nueva forma de *gobernancia de su territorio* que cuestiona la “educación pública”, sustituyendo el concepto de *servicio público de educación* por el de *servicio de educación prestado por actores privados*.

Como en los casos de políticas públicas como la VIS y los SPD (Jolly, 2007a), no se puede separar estas experiencias en el campo de la pedagogía (*policies*) del proyecto político (*politics*) que les hizo nacer y del cual son una expresión fundamental. Si bien se plantea la cuestión de la permanencia en el tiempo de experiencias que dependen ampliamente de las condiciones locales, una vez más se puede afirmar que alcaldes y gobernadores comprueban que, más allá de las normas y las sentencias y siendo buenos regidores, atentos a las decisiones venidas “desde arriba”, pueden ser también verdaderos *actores gobernantes*, que *construyen “desde abajo”* las soluciones que les parecen las más apropiadas para responder a las necesidades de las comunidades de las cuales son los mandatarios y se vuelven así unos defensores de la gobernanza de sus territorios.

³⁹ El ministerio encargado de este sector tiene, simbólicamente, el nombre de Ministerio “de Educación Nacional” y como lo declaraba una pedagoga entrevistada por el autor de este documento “el currículo tiene mucho que ver con la identidad nacional” (Santamaría de Reyes, 2004, p. 1).

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001-2004. Bogotá para vivir del mismo lado.* Bogotá: Autor.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1998). *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001. Por la Bogotá que queremos.* Bogotá: Autor.
- Bernède, J.F., Gutiérrez Renón, A. y Medard, R. (1977). *Problèmes de la décentralisation éducative: exemples de l'Amérique Latine. Trois documents pour un séminaire.* Paris: Institut International de Planification de l'Éducation (IIPE) de l'Unesco, Série «Rapports et études».
- González Salas, E. (1989). Nueva perspectiva institucional para la administración pública colombiana. En: Medellín Torres, P. (Ed.), *La reforma del Estado en América Latina*, (pp. 421- 440.). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol).
- Helg, A. (1988). *Historia de la educación en Colombia entre 1918 y 1957.* Bogotá: CEREC.
- Institut International de Planification de L'Éducation (IIPE) de L'Unesco. (2002). *Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut International de Planification de l'Education (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation.* Paris: Autor.
- Jolly, J.F. (2002). Región y descentralización: enfoque económico *versus* enfoque político. *Paper 50*, 23 de abril de 2002, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado el 20 de mayo de 2008, de http://www.iigov.org/papers/?p=2_0050.
- Jolly, J.F. (2003a, 30 de septiembre). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 46. Recuperado el 4 de mayo de 2008, de http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.
- Jolly, J.F. (2003b). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Documento 106, Barcelona, 4 de marzo, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado el 2 de febrero de 2008, de http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0106.

- Jolly, J.F. (2003c). Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político *versus* enfoque económico. En: *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp. 67-99) Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.
- Jolly, J.F. (2003d, 30 septiembre). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIAL*, 46. Recuperado el 2 de noviembre de 2007, de http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.
- Jolly, J.F. (2003e). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. *Documentos IIGC*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35. Recuperado el 12 de octubre de 2007, de <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>.
- Jolly, J.F. (2004a). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? En: Hernández Becerra, A. (Comp.), *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia* (pp. 125-145). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.
- Jolly, J.F. (2004b). *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, Thèse pour le Doctorat en Etudes des Sociétés Latino-Américaines, Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 5 de octubre de 2004.
- Jolly, J.F. (2005a). Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 52-85.
- Jolly, J.F. (2005b). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137-154.
- Jolly, J.F. (2007a). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En: Jolly, J.F. y Cuervo, J. I. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*. En prensa.
- Jolly, J.F. (2007b). Gobernanza de los territorios y gobierno del territorio en Colombia. El caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá. *Papel Político*, 12(2), 417-458.
- Jolly, J.F. (2008a). *Régir le territoire et gouverner les territoires. Descentralización et territorialization des politiques en Colombie*. Paris: L'Harmattan.

- Jolly, J.F. (2008b). Regir el territorio y gobernar los territorios. Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación. En prensa.
- López, M.M. (2001). *Pluralidad en la manera de hacer política educativa: Reforma de descentralización de la educación*. Bogotá: Fundación Corona.
- Markiewicz-Lagneau, J. (1985). Les politiques de formation. En: Grawitz, M. et Leca, J. (Dir.), *Traité de science politique*. Vol. 4: «Les politiques publiques» (pp. 343-386). Paris : PUF.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia - Oficina de Planeación del Sector Educativo (1988). *Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros*. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2002). *Plan sectorial 2002-2006 “La Revolución educativa”*. Bogotá: Autor.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Primera edición en español. Traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de *Les politiques publiques*. Sixième édition. Bogotá: Presses Universitaires de France, 2006.
- Pini, M. (2003). *Escuelas charter y empresas. Un discurso que vende*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín - Laboratorio de Políticas Públicas, Miño y Dávila.
- Sarmiento, A. et al. (2005). “Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2002-2003”, *Archivos de Economía*, 291. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Secretaría de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1999). *Concesión de centros educativos distritales. Pliego de condiciones. Licitación pública nacional LPN 008-999*. Bogotá: Autor.
- Secretaría de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). *Concesión de centros educativos distritales. Pliego de condiciones. Licitación pública LP-SED-011-00*. Bogotá: Autor.
- Secretaría de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Proyecto de términos de referencia para realizar una evaluación integral del programa de concesión educativa*. Bogotá: Autor.
- Thoenig, J.C. (1985). Présentation. En: Grawitz, M. et Leca, J. (Dir.), *Traité de science politique*. Volume 4: «Les politiques publiques» (pp. 1-60). Paris: Presses Universitaires de France.

