

Educación, Territorio y Modernización en el Contexto de la Descentralización del Sistema Educativo en Colombia en Orden al Territorio ¹

Education, Planning and Modernization in the context of decentralization of the education system in Colombia in order to Territory

Silvio Cardona González²

Resumen

Las relaciones epistémicas de educación, territorio y modernización en el contexto de la Descentralización del Sistema Educativo en Colombia, en orden al territorio, constituye el objeto de conocimiento y de reflexión en el presente artículo. **Objetivo:** Develar comprensiones teórico – conceptuales e interpretaciones en hallazgos y perspectivas de análisis de los procesos de modernización educativa en relación con la descentralización territorial del Estado; **Metodología,** ejercicio escritural en perspectiva analítica y hermenéutica, que asume el método como resignificación de caracterizaciones y posturas críticas del equipo de investigación y los grupos de trabajo en Municipios Certificados (Medellín, Bello, Itagüí, Cali, Tuluá). **Hallazgos:** Avances en procesos de modernización educativa en las entidades territoriales estudiadas: calidad, cobertura, infraestructura, bienestar docente y estudiantil, capacitación docente, innovaciones y presupuestos; las recientes y débiles relaciones del sistema educativo con los procesos de descentralización territorial de estado que, aunque existen antecedentes de organización y gestión del sistema educativo, relacionados con desconcentración, políticas, normativas y ordenamientos, el desenvolvimiento de dichos ámbitos (educación – territorio), son acciones aisladas. **Conclusiones.** Necesidad de construir relaciones epistémicas y estratégicas “educación y territorios”, que devienen de la voluntad política y de un proyecto de innovación en Sistemas Educativos Territoriales, como rasgo de modernización del Estado, la sociedad y expresión de la tan anhelada “Descentralización” en Colombia.

Palabras clave

Educación, territorio, modernización, descentralización, relaciones epistémicas, tensión global – local, institucionalismo.

Introducción

Los desafíos de las sociedades emergentes, caracterizadas por la globalización, el cambio tecnológico, el desarrollo de las comunicaciones, el conocimiento que se

produce a velocidades inédita, y el cambio en la posición demográfica, hacen necesario que no sólo cada país, sino la humanidad entera, repensara todos sus esquemas políticos, económicos, educativos y de gestión, dentro de los que aparecen tres movimientos globales / locales: Liberación de mercados, democracia y descentralización.

Se asiste a una época de cambios en la naturaleza y alcance de la gestión pública de los sistemas educativos y del ordenamiento territorial que devienen de la necesidad de modernización del Estado y sus relaciones con la sociedad y el mercado, teniendo en cuenta desde el punto de vista de las nuevas interrelaciones, que son imperativas, los diferentes contextos para avanzar en la búsqueda incesante del desarrollo territorial y nacional precisando las convenientes articulaciones entre las Instituciones.

En Colombia, con la Constitución de 1991 y normas reglamentarias, se vienen impulsando procesos de desarrollo institucional, en el marco de la modernización del Estado. La modernización educativa y la modernización territorial, y otras modernizaciones, en sectores, áreas e instituciones, bajo la figura de “descentralización”, son algunas expresiones de dichos procesos.

Con respecto a la educación, se evidencian cambios de tipo pedagógico, curricular, económico, financiero, administrativo y de gestión (Ley 115 de 1994, Ley General de

¹ Artículo derivado del proyecto de investigación: “La modernización administrativa de la educación en Colombia y sus relaciones con la Descentralización Territorial del Estado, en el marco de la Constitución de 1991.

² Doctor por la Universidad de Salamanca, Premio Extraordinario de Doctorado, Universidad de Salamanca, España, 2010, Director de Posgrado y miembro del Grupo de investigación ALFA de la UCM, Línea “Educación y Desarrollo”; Profesor Catedrático Titular y Director del Grupo ORION de la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Caldas, Línea “Gestión Pública, desarrollo local y territorial”.

Educación, Ley 60 de 1993, Competencias y Recursos, Ley 715 de 2001, Sistema General de Participaciones, con sus reglamentaciones y variedad de normatividad y política pública). Reformas educativas que no se agotan en la innovación pedagógica o la racionalización administrativa del sector, sino que se integran a una estrategia más amplia de desarrollo en la cual confluyan desde lo educativo las racionalidades técnicas y políticas del Estado. En el ámbito territorial, las normas orgánicas para la organización política y administrativa del Ordenamiento y la modernización territorial, son: Ley 128 de 1994, Áreas Metropolitanas; Ley 152 de 1994, Ley de Plan Nacional de Desarrollo; Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; Ley 1551 de 2012, Ley de modernización y organización de los municipios, entre otros desarrollos constitucionales, legislativos y normativos.

Estas expresiones de modernización, en cuanto cambios de desarrollo institucional, en el ámbito de la educación y el ámbito territorial, requieren cada vez construir relaciones como puentes articuladores / incentivadores del desarrollo territorial; indagaciones la urgencia de producción de conocimiento e innovación en dichos temas, que permitan la convergencia de diversos intereses existentes alrededor del desarrollo de largo plazo. Asuntos que comprometen a los gobiernos, los sectores político y privado, los grupos sociales, comunitarios y solidarios, la ciudadanía, y por supuesto, la academia.

Tópicos de una Aproximación Diagnóstica en Orden al Territorio

Los referentes de la Descentralización del sistema educativo colombiano, en orden a la Categoría “territorio”, se explicitan a través de las modalidades de descentralización administrativa: Nuclearización Municipalización, Regionalización; y la constitución de los Sistemas de Desarrollo Administrativo (Ley 489 de 1998). A continuación se presentan algunos datos, análisis e interpretaciones derivadas de una encuesta aplicada a actores informados del sector educativo, nivel formuladores de política., sobre tópicos de descentralización administrativa de la educación en Colombia, en el marco de la modernización del estado.

Tópico 1.

La descentralización aumenta la eficacia administrativa con la desaparición paulatina de los núcleos educativos (ley 715 de 2001).

Con la desaparición paulatina de los Núcleos de Desarrollo Educativo, sí se ha aumentado la eficacia administrativa (17.6%), porque es evidente el trabajo en equipo y la fusión de las Instituciones Educativas. Parcialmente, se ha aumentado la eficacia administrativa (70.5%), porque seguimos en lo mismo; no hay en lo administrativo quien sustituya el funcionamiento; se ha perdido la administración local de la educación; en los municipios los núcleos de desarrollo educativo contribuyen al mejoramiento de las tres líneas de política: cobertura, calidad, inspección y vigilancia. El 11.76% de los encuestados, expresa que no se ha amentado la eficacia administrativa de la educación, ya que los entes administrativos encargados de la dirección del sistema educativo, llámese secretarías departamentales o municipales de educación, se volvieron a especializar en funciones netamente administrativas³

Tópico 2.

Explicitación de la municipalización de la educación (Ley 60 de 1993)

El 29% dice que sí se municipalizó la educación en Colombia por el sistema de certificación de municipios; es evidente el compromiso de algunos alcaldes. El 58.82%, parcialmente, no solo reconoce o valida a los municipios la competencia para administrar los servicios educativos, también, la misma ley le otorga poder a los Departamentos, y la misma Nación; la municipalización se ha dado solo en algunas ciudades, y en su momento todas estuvieron descentralizadas. El 11.76, dice que no se municipalizó por la falta de recursos que impidió que la gran mayoría de los municipios pudieran asumir la prestación del servicio educativo.

Tópico 3.

La descentralización permite especializar los niveles departamental y municipal.

La descentralización sí permite especializar los niveles departamental y municipal (5.88%), porque: Logra que los entes territoriales estén al nivel de las exigencias demandadas; La descentralización parcialmente permite especializar los niveles departamental y municipal (23.53%), porque en la mayoría de los casos sólo se siguen parámetros del gobierno central y no se especializa, según las

³ Abordaje en Tesis doctoral: La descentralización administrativa de la educación en Colombia, Silvio Cardona.

necesidades de los municipios. La descentralización no permite especializar los niveles departamental y municipal (70.59%) porque: captan los dineros pero no han recibido capacitación y no hay conciencia para la administración de recursos; cada ente administrativo (departamental, Municipal) gobierna, administra según su visión política personal o de su grupo político; siguen dependiendo del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación siguen a merced del vaivén político⁴.

¿Por qué hablar de relaciones epistémicas?

Precisamente, el quid de estas páginas tiene su motivo en la siguiente pregunta: ¿Las articulaciones, las relaciones, los relacionamientos de la educación con la descentralización territorial del estado?

Interpretando a Zemelman (2006) y en analogía con su obra “Pensar teórico y pensar epistémico”, la educación, el territorio y la modernización en el marco de la descentralización del sistema educativo, en tanto no corpus teóricos, sino realidades socio-históricas que tienen múltiples significados, realidades que no claras e inequívocas, con una significación cristalina, que sólo se les pueda abordar sencillamente construyendo teorías o conceptos, requiere necesidades de resignificación, que surgen precisamente por el desajuste entre teoría y realidad.

La Educación, el territorio y la modernización, que en el marco del conocimiento acumulado (plano epistemológico), preocupa no tengan un significado real para el momento histórico de la(s) realidad(es) en que pretendemos hacer explicitas el pensar vigente, las reflexiones de los tiempos presentes o la producción de conocimiento (plano epistémico).

Educación, Territorio y Modernización

La educación, más que un tópico teórico o un interés disciplinar, es ante todo un entramado humano que potencia el nicho, el territorio, que es la vida misma; por eso la educación es un derecho, un valor social, un bien colectivo (Cardona, 2012). Todo lo humano está tejido de lenguajes; las palabras son nuestro modo de asir, construir y reconstruir el mundo, y la realidad, para delimitar y demarcar, para abordar la educación como un asunto esencialmente humano. Por ello es necesario hacer un piso con las voces que lo fundan, que encierran los intentos de captura del fenómeno, complejo como todo lo humano⁵.

El territorio, también se considera como la medida del mundo externo, porque es una unidad tempo-espacial, posiblemente una integración de aldeas, barrios, vecindades, municipios en pro y beneficio de las comunidades que se relacionan interna y externamente, que hoy deben ser competitivos para enfrentarse a la aldea global; el territorio es porción geográfica, al que estamos obligados a vivir con ellos por la globalización.

La modernización en el plano educativo y en el plano territorial, desde la iniciativa estatal, se han implementado estrategias propias para potenciar procesos de cambio y transformación, que devienen de tendencias y exigencias globales para asegurar niveles de competitividad a nivel mundial, como por ejemplo, la descentralización, la creación de organismos y leyes que den marco a los intentos de afrontar el cambio como constante del escenario contemporáneo.

Tres términos como referentes para el conocimiento y la reflexión, cada uno con su propia identidad conceptual y fisonomía propia, que en el marco de la pregunta por las “relaciones epistémicas”, y desde un racionalidad abierta, crítica y compleja, se tornan categorías de pensamiento. El territorio transformado / transformador, desde la educación y el conocimiento, que descansa en el territorio⁶.

Desde luego, que ese ejercicio potenciador de las relaciones epistémicas “educación y territorio, está mediado por procesos de modernización, como ya lo he hecho explícito en estas páginas, y que convoca, por una parte, el sujeto territorial / local, en cuanto sujeto de formación y conocimiento, que lo mueve a la aventura del vivir, pensar, conocer, transformar el territorio, en tanto la educación es un derecho, un valor social y un bien colectivo.

⁴ Ídem. Tesis doctoral, 2010

⁵ Referencia hecha en documento como asistentes de investigación, “Hacia la rotonda: conceptualizaciones necesarias para abordar la modernización administrativa en la educación colombiana Grupo de trabajo Medellín, 2012: Sandra Roldán Herrera, Yamileth Gallo Botero, Wilson Alberto Ríos, Fabián Rengifo González.

⁶ Racionalidad, convoca nuevas entidades conceptuales: La territorialización educativa, entendida como un proceso emergente de descentralización territorial del Estado, que no se agota en una delimitación geográfica, que se realiza en consideración de elementos comunes sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos.

En el sentido de pensar relaciones epistémicas, la educación, siguiendo a Meiriev (1998), ha de centrarse en la relación sujeto – mundo humano, que lo acoge, ya que su función es permitirle constituirse a sí mismo como “sujeto implicado” en el mundo, en el territorio, en su propia realidad terrenal, alrededor de una historia que sepa que se está jugando, capaz de comprender el presente y de incentivar el futuro como proyecto territorial.

La tarea de la educación, en sus relaciones con el territorio, es la de movilizar todo su talento humano, social e intelectual para que el sujeto-ciudadano entre al mundo y se sostenga en él, se apropie de los interrogantes que han constituido la cultura humana, incorpore los saberes elaborados por los hombres en respuesta a esos interrogantes, y los subviertan con respuestas propias, con la esperanza de que la historia, tartajee un poco menos y rechace con algo más de decisión, todo lo que perjudica al sujeto territorial.

Relaciones epistémicas que configuran / reconfiguran entramados socio-culturales del sistema educativo en cuanto sistema territorial, que implican claves de lectura.
Modernidad – Modernización - Posmodernidad

Si se parte de una mirada puramente semántica, el término “moderno” se opone a “antiguo”, y establece una relación entre una temporalidad (actual), no directamente relacionada con una época, y una intención de definir en ella, todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. Moderno significa siempre actual.

La modernidad (Noyola, 2008), es una actitud revolucionaria, que se expresa de formas diversas abiertas a la experiencia y al conocimiento; se distingue por la ruptura, la creación y el cambio continuos. La noción de Modernidad (Cancino, 2004), remite a un discurso cultural, a una concepción del mundo, de la vida, de la historia y también a una organización democrática de la sociedad en la cual la ciudadanía es un componente central⁷.

El debate de la modernidad es principalmente una discusión de orden cultural, en el cual predomina la preocupación por el problema de la estética y de la filosofía. Sus temas son el arte y su crítica, el progreso y las creencias, alrededor del mismo, la racionalidad sustantiva, y la progresiva fragmentación del conocimiento, o como forma de aprehender el mundo; su universo es el de epistemología, el contenido, de formas de comprender.

La Modernización, entendida como progreso, competitividad, más oportunidades para todos, inyecta desde la cultura nuevas formas de pensar, dejando de lado la forma tradicional de pensamiento en las sociedades modernas; para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo es necesario que se den reformas en las estructuras sociales, comenzando en la familia y las instituciones estatales quienes marcan el derrotero para generar los cambios que la sociedad moderna y globalizada requiere para competir con otros estados-naciones⁸.

El concepto de modernización (Cancino, 2004), alude a un proceso de desarrollo tecnológico, de racionalización y de efectivizarían de un sistema económico y, en definitiva, de crecimiento económico. La teoría de la modernización (Vargas, 2009), plantea como hipótesis que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político⁹.

Para Noyola (2008), la posmodernidad constituye un paradigma complejo, y en sí mismo representa la crisis del pensamiento moderno y de los ámbitos cerrados de la modernidad, como la familia, la misma escuela, la fábrica. Las instituciones de la modernidad han agotado su capacidad para resolver problemas y a largo plazo están acabadas; la escuela, en particular, se halla a la deriva, se muestra incapaz de dirigir la formación, se mantiene sobre la base de principios y de normas de tipo organizativo que no corresponden ya a las nuevas realidades. Así, se sostiene la tesis del fin de la modernidad y de sus instituciones.

La posmodernidad (Capriles, 2008), se apropia de la idea de progreso y la convierte en su proyecto transformador social y mundial, cuya posibilidad está dada igual para todos: hombres y mujeres, niños y adultos. Es la pérdida de

⁷ Modernidad que a nivel latinoamericano, se ha visto influenciada por las tendencias culturales y educativas de occidente, por los grandes movimientos europeos que cuentan con gran acogida en los pueblos latinoamericanos por sus diferentes expresiones.

⁸ Así, la modernización es vista como factor de desarrollo, ya que donde se presenta es irreversible, pues sufren cambios entre otras en la estructura social, la cual cada vez va progresando casi de manera incontrolada porque son muchos los avances que día a día surgen y a la cual las sociedades deben apuntar en su afán por figurar o competir en el mundo globalizado.

⁹ Las transformaciones de la modernidad, han llevado a que se dé el concepto de posmodernidad, lo cual ha llevado a un desencanto por las concepciones políticas y a su vez por la modernidad como movimiento.

la legitimación de la noción de progreso, a pesar de que se ha creado nuevas instituciones y leyes (Derechos Humanos, Derechos de los Niños, Derechos de la Mujer, etc.), en busca de esta legitimidad

De estos referentes se deduce que la idea subyacente en esta transformación es la modernización de los sistemas educativos, aunque esta idea no solo es propia de éstos puesto que va más allá del ámbito sectorial, donde, de hecho, se observa que los Estados y por ende los Gobiernos, explícitamente manifiestan hoy una aspiración común: La de transformarse en sociedades modernas.

En este contexto tiene sentido la modernidad y la modernización de la educación. Si la idea de la modernidad y de la modernización son conceptos centrales en el quehacer de las sociedades latinoamericanas, las preguntas acerca de: ¿qué es la modernidad?, y por tanto: ¿qué es la modernización?, de: ¿cuál es su relevancia para la educación en general?, ¿cuáles son sus contenidos actuales?, y ¿cómo afectan estas ideas la evolución de los sistemas educativos?: Son asuntos necesarios por considerar aunque, de manera rápida, como puntos de partida para lograr nuevas comprensiones sobre los aspectos modulares de la descentralización educativa.

En la tradición Weberiana, (Montero, 1997), la modernización es la expresión de la modernidad en la organización social y económica. La modernización es la aparición del proceso de racionalización y de complejidad de las sociedades mediante nuevas estructuras sociales con un alto grado de diferenciación, donde pierden fuerza los principios tradicionales de integración. Este proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental, que es eminentemente económica y administrativa en el funcionamiento de las sociedades, en desmedro de una racionalidad normativa que se refiere a las relaciones sociales, y orientada a los valores¹⁰.

Montero (1997), Cancino (2004), Noyola (2008), Capriles (2008), autores invitados para reflexionar en estas páginas, contribuyen de manera significativa a la construcción del discurso de la modernidad, la modernización y la posmodernidad¹¹.

Tensión Global / Local para develar relaciones epistémicas¹²

El mundo (Mejía, 2002), cada vez más interdependiente impone la necesidad de comprender el contexto externo

de desarrollo, las relaciones con las naciones limítrofes y las posibles relaciones virtuales con el resto del mundo -relaciones de influencia/ dependencia-, para diseñar y seleccionar las visiones y escenarios de futuro. Hechos que colocan a la educación como eje de desarrollo y como factor básico para obtener el mejor fruto en el desenvolvimiento dentro de los procesos globalizadores y exigen de ésta sistemas y estructuras ágiles, dinámicas, actualizadas, que respondan a un mundo cambiante, en constante evolución; tal puede ser el caso de la descentralización¹³.

Bressi (2003), afirma que el diálogo entre localidades se ha intensificado, contribuyendo a la creación de redes y al establecimiento de alianzas “horizontes”, como una reacción básica a los problemas que supone la globalización, y que se han expresado históricamente a lo largo de las tres últimas décadas: Forma caracterizada por el predominio exclusivo de flujos globales; formas de localismo defensivo; ¹⁴ enfoque glocal.¹⁵

¹⁰ El proceso de modernización se caracteriza por el predominio de la racionalidad instrumental en perspectivas, de las sociedades que aspiran a transformarse; en tal sentido, esta se inicia privilegiando los aspectos económicos y administrativos en el funcionamiento de las sociedades.

¹¹ En tanto, siguiendo con la intencionalidad de develar relaciones epistémicas, la triada modernidad/modernización/posmodernidad, transita / invita a pensar en los cambios que se han suscitado a través de la historia en diferentes ámbitos como lo político, lo cultural, lo social, lo académico y cómo ello ha traído consigo cambios de gran importancia en las estructuras sociales.

¹² La crisis de paradigmas en las ciencias y particularmente en las ciencias sociales ha empujado a indagar otras vías para entender fenómenos que ya no pueden explicarse con los viejos conceptos ni a través de las antiguas teorías.

¹³ A pesar de estos aspectos de indudable interés universal, lo cierto es que existe un proceso de convergencia que convocan tensiones híbridas entre lo global y lo local, que es necesario develar para mantener la intencionalidad de establecer relaciones epistémicas “educación, territorio y modernización”.

¹⁴ Que también denomina Bressi, formas egocéntricas. Es el caso de los países y regiones que intentaron escapar a los flujos globales y se hallan confinados dentro de sus propias fronteras.

¹⁵ Es en el enfoque “glocal” que plantea Bressi, que se exponen algunas puntadas para develar los tránsitos de las relaciones epistémicas “global – local”, en la triada “educación, territorio y modernización”.

La educación, en cuanto forma institucionalizada, que se enmarca en un sistema educativo descentralizado, en sí misma potencia desde la formación y la generación de conocimientos celebraciones de encuentros, negociaciones y diálogos entre actores globales y locales, que construyen habitancia del territorio; pero que a su vez, el territorio también supone el inicio del diálogo entre los propios actores locales para aumentar la capacidad de negociación conjunta, la búsqueda de ventajas recíprocas y de intereses comunes de manera predominante a través de la concertación de proyectos conjuntos.

Nuevas geografías convocan el auge de una mirada territorial provocada por la globalización, en donde actores y organizaciones tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños y coexistencia de muchas lógicas para un mundo pluridiverso. Para Lanni (1998), en su obra: “La sociedad global”, con la discusión del tiempo y del espacio, la globalización fue interpretada como sinónimo de desterritorialización, como un universo sin territorios.

Se ha de comprender entonces, siguiendo a Lanni (1998) que con mayor razón, el territorio debe estar dotado de capacidades humanas y educativas, que en diálogos entre actores se produzcan nuevas realidades como convergencias hacia sistemas educativos territoriales, para que no se quede meramente como síntomas de un fenómeno de mayor amplitud, sino que dicha convergencia sea reflejo de las concepciones de la educación como servicio público y un derecho del territorio que debe ser gestado / gestionado.

Sistemas educativos territoriales, en orden “glocal”, con sintonías como conjunto de la diversidad de pensamientos, ideologías, intereses de conocimiento – activas con el cambio mundial – para definir oportunamente las estrategias globales y locales, que se dirigirán a reconocer y entender la forma como las denominadas líneas tendenciales del siglo XXI, se empiezan a manifestar e insinuar en la organización del territorio, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ante lo cual surge la pregunta por: ¿Cuáles serán las posibles transformaciones territoriales que surgirán con los sistemas educativos?; aquí tiene sentido en alto grado, pensar, estudiar e investigar sobre la descentralización administrativa de la educación.

Análisis Institucional, Institucionalismo y Neo-Institucionalismo que devienen relaciones epistémicas.

El término: “descentralización territorial del Estado”, siguiendo a Maldonado (2005), se concibe como

una forma de organización territorial, un proceso de política pública y un grado de distribución del poder, que depende de diversos factores y razones; se expresa en formulación de política pública, contiene un conjunto de elementos básicos, tales como: división del territorio, entidad territorial, forma de gobierno y administración, distribución de competencias, distribución de recursos, relaciones intergubernamentales, y puede medirse según distribución de competencias y recursos¹⁶.

Para Luhman (2000), en el ámbito de teoría de los sistemas sociales, aparecen tres sistemas autorreferentes: el social, el psicológico y el orgánico. Menciona que la sociedad no está compuesta por individuos, ya que los seres humanos son un sistema más, y conforman el entorno del sistema social, razón por la cual destaca la comunicación como unidad fundamental de los sistemas sociales¹⁷.

Por otro lado, y siendo en la línea de fundar en estas páginas la figura “articulación”, como expresión de las relaciones epistémicas, Max Weber, en su libro “Economía y Sociedad”, plantea la edificación de una ciencia social basada en la comprensión ideal de la conducta de los hombres, en función de los valores. Aparecen unos individuos históricos, que en lugar de designar la realidad histórica, singular, va referida a un aspecto de las instituciones políticas que se puede encontrar en diferentes individuos¹⁸.

Weber destaca la dominación legal y las burocracia que de ella se desprende en oposición a la llamada dominación tradicional que adopta el feudalismo, en el que reduce toda esta realidad a un simple estado de dominación, entendida esta como la probabilidad de encontrar en el pueblo la obediencia a los mandatos o leyes que ha sido impuesto por un

¹⁶ Ampliar en las producciones que al respecto ha hecho Maldonado (2005), que la Descentralización territorial del Estado, se comprende de manera diferente para Estados Federales y para Estados Unitarios; es un asunto diferente de otras formas de organización del Estado: Desconcentración, Descentralización funcional, Delegación.

¹⁷ Así mismo, siguiendo a Luhman, se destaca también la observación, como eje central, es siempre una operación que consiste en manipular un determinado esquema de diferencias, es una actividad fundamental de los sistemas autorreferentes mediante el cual se observa así mismo y en su entorno.

¹⁸ Son entonces, reconstrucciones racionales de conductas de un carácter particular, tales como: Asociación: la probabilidad del desarrollo de una acción orientada de la forma expuesta a un cuadro de personas (o una persona individual dada)

pequeño grupo de personas, la carismática vista como heroísmo o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ella creada o revelada¹⁹.

Los referentes tomados de Maldonado (2005), que concibe la descentralización territorial como “una forma de organización”. Luhman (2000), en el ámbito de teoría de los sistemas sociales, por analogía la educación, como sistema educativo, y el territorio institucional, como sistema territorial; sumado a las comprensiones de Max Weber, que plantea la edificación de una ciencia social, basada en la comprensión ideal de la conducta de los hombres, en función de los valores, que se concretizan en las organizaciones burocráticas, constituyen un campo de posibilidades para la comprensión epistémica de las relaciones “educación, territorio y modernización”, que deviene tránsitos: Análisis Institucional Institucionalismo y Neo-institucionalismo.

En cuanto al Análisis Institucional, Mejía y Campuzano (2000), hablan desde una revisión crítica de la diversidad de modelos y propósitos: “...la siguiente sorpresa para alguien que se tome el trabajo de averiguarlo es la diversidad de modelos que no sólo difieren en los nombres sino, lo más importante, en los propósitos a lograr y en la metodología a usarse en el caso de una intervención institucional”²⁰.

El modelo de Análisis Institucional: Socio análisis -Pedagogía Institucional-, denominado por Mejía y Campuzano (1995), podría constituirse en un referente privilegiado para develar, de manera breve –más no apresurada- relaciones epistémicas, dado que esta pedagogía fue influida primeramente por el psicoanálisis y después, de manera muy importante, por la psicología de Lewin y la terapia no directiva de Rogers. Su descubrimiento fundamental fue “que el análisis de la institución escolar desemboca, necesariamente, en el análisis generalizado de las instituciones” (Mañero, 1990). Aquí tiene su cometido la educación y el territorio como Instituciones de la sociedad.

Desde el enfoque institucional, se considera a la institución como el conjunto de reglas de un juego, North (1990). Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

La educación y el territorio, como instituciones, siguiendo a North (1990), se asumen como las reglas de juego que moldean la interacción humana en una sociedad, dado que en la teoría institucional, la relación entre racionalidad y conducta institucional es ambiguo. La creación y transformación de las instituciones requieren de la condición de procesos de legitimación para hacerlas más atractivas. Estos procesos pueden tener lugar en poco tiempo o en períodos largos, en forma abrupta, en episodios o en forma incremental. De acuerdo a Easton (1992), los procesos de legitimación requieren de apoyo difuso que proporciona la legitimidad de las instituciones del sistema político y de apoyo específico manifiesto por determinada acción política²¹.

Queda así planteada una pregunta para develar relaciones epistémicas “educación y territorio : ¿Si la educación y el territorio como instituciones tienen una influencia tan poderosa sobre los modos en que las personas formulan sus deseos y trabajan para alcanzarlos, entonces, de qué modo ocurre el cambio institucional?. Las respuestas incluyen a aquellas que lo explican desde el interior del marco institucional, y a las que ven el origen del cambio en procesos que no son institucionales, expresan de nuevo J. Di Maggio y W. Powel (1991)²².

¹⁹ El Estado, siguiendo a Weber - en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente

²⁰ Cuatro son los modelos más conocidos: (1) El psicoanálisis aplicado a las instituciones, que en Argentina tomó la denominación de “Psicología institucional”, ligada a los trabajos de Pichón-Riviere, Bleger y Ulloa como fundadores; R.Käes, en Francia, ha hecho recientes aportes al tema. (2) El sociopsicoanálisis, de Gerard Mendel. (3) El socioanálisis de Lapassade y Lourau. Finalmente, (4) El desarrollo organizacional.

²¹ Según estos autores, un tema común hoy también lo es el enfoque Neo-Institucional, en el cual, la noción de que los actores y sus intereses son construidos institucionalmente.

²² La aparición de nuevas concepciones sobre las instituciones surgieron en las décadas de 1970 y 1980 para dar respuesta a las supuestas crisis de los abordajes del viejo institucionalismo. Estos abordajes eran el funcionalismo, el conductismo y el marxismo.

Materiales y métodos

Ejercicio escritural de carácter comprensivo en cuanto reflexión, interpretación, construcción epistémica derivada de un proyecto de investigación²⁹, que privilegió la región de conocimiento: “Gestión Pública de la Educación”, para develar las relaciones epistémicas “Educación, territorio y modernización”.

Comprender los rasgos modernizadores del sistema educativo colombiano, en su variable organizacional, en el marco de la descentralización territorial del Estado, visto a partir de las políticas públicas, en el marco de los procesos de desarrollo institucional, que se están configurando en el Estado, la sociedad, y la educación, acorde con las globalizaciones, y el sentir de sus protagonistas.

Resultados / Discusión

He aquí una síntesis que recoge dichos rasgos, por grupo de Municipios Certificados, objeto de estudio: Medellín, Bello e Itagüí (primer grupo), Cali y Tuluá (segundo grupo); criterio: homogeneidades / heterogeneidades territoriales.

Cuadro No 1. Síntesis de rasgos caracterizadores de modernización en los ámbitos educativo – territorial grupo de municipios certificados, objeto de estudio: Medellín, Bello, Itagüí.

²⁹Se abordaron fuentes secundarias, con el propósito de hacer el análisis documental, con base en la información disponible en archivos públicos Departamentales y Municipales, y dependencias de la administración pública de los municipios certificados seleccionados (Medellín, Envigado, Bello), a través de la metodología de RAE, resúmenes analíticos en educación, desarrollo de foros municipales y conversatorios con actores claves informados; así mismo, la acción del proyecto estuvo dirigida a los procesos de explicación de las Categorías de Análisis (axiales y emergentes).

Medellín	Bello	Itagüí	Encuentros y Desencuentros
<p>Certificación mediante Ley 715 de 2001, Resolución Ministerial 2823 del 9 de diciembre de 2002, en cumplimiento del Artículo 20 de dicha Ley.</p> <p>Avances en infraestructura en las Instituciones y Centros Educativos.</p> <p>Posturas y desarrollos en calidad de la Educación; Certificación, calidad de los procesos educativos en las Instituciones Educativas.</p> <p>Inversión significativa en educación técnica y articulación con las Instituciones de Educación Superior del Municipio.</p> <p>Articulaciones con la empresa y el sector social.</p> <p>Programa Bilingüismo</p> <p>Programa Piloto “Buen Comienzo”, para atención a los niños en la educación preescolar.</p> <p>Control de fondos dedicados a la educación.</p>	<p>Certificación mediante Ley 715 de 2001, Resolución Ministerial 2823 del 9 de diciembre de 2002, en cumplimiento del Artículo 20 de dicha Ley.</p> <p>Inició como municipio certificado a finales de 2004.</p> <p>Posturas y desarrollos en calidad de la Educación; Certificación, calidad de los procesos educativo en las Instituciones Educativas.</p> <p>Inversiones en formación docente, infraestructura, dotación escolar, certificaciones de calidad, pruebas ICFES.</p> <p>Políticas de bienestar y dignidad del docente: Fondo Editorial Docente, Becas, Préstamos para vivienda, Programa Maestros para la Vida.</p> <p>Gratuidad de la educación, decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011.</p> <p>Manejo presupuestal saneado.</p>	<p>Por acuerdo 049 de 1997, se autorizó al Alcalde para suscripción del convenio para la implementación del proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación en educación Básica (antecedente muy importante de la Certificación).</p> <p>Certificación mediante Ley 715 de 2001, Resolución Ministerial 2823 del 9 de diciembre de 2002, en cumplimiento del Artículo 20 de dicha Ley.</p> <p>Plan de Inversión para la educación 2008 – 2011, con prospección al año 2016 y articulado al Plan Decenal de Educación 2006 – 2016.</p> <p>Planes y programas de formación, desarrollo profesional y dignificación de directivos y docentes.</p> <p>Renovación pedagógica a través de las TIC.</p>	<p>Desarticulaciones en procesos de gestión educativa.</p> <p>Vacíos en las estructuras orgánicas dedicadas a administración educativa local.</p> <p>Débil el plano de comprensión y ejecución de los recursos destinados a fortalecer los procesos educativos en el ámbito de los Proyectos Educativos Institucionales.</p> <p>Planta de docentes, directivos y administrativos con débil relaciones en criterios de idoneidad.</p> <p>Planes de desarrollo educativo como reflejo / mandato de los Planes Nacionales, muy poco de pertinencia local.</p> <p>Exagerada tramitología en los procesos de gestión educativa.</p>

Fuente: construcción propia a partir de los hallazgos de los asistentes de investigación en municipios

El Departamento de Antioquia, tiene antecedentes históricos como una de las primeras entidades territorial del orden departamental y ocho (8) municipios certificados. Esto indica, que la organización y gestión educativa han estado a la vanguardia de los procesos modernizadores, sobre todo en el ámbito pedagógico, curricular, administrativo, de formación docente.

Los logros más significativos que se derivan de los procesos modernizadores, en especial de la descentralización administrativa, marcan tendencias en los siguientes temas cruciales: Certificaciones de calidad de Instituciones educativas y del sector, calidad de la educación, inversiones significativas en infraestructura, equipamiento y tecnologías, involucramiento del sistema de educación superior, la empresa y la sociedad en los procesos de gestión académica, programas político de bienestar docente y de los estudiantes.

En lo relacionado con rasgos característicos de relación del sistema educativo con el sistema territorial, es aún débil, dado que la organización y gestión educativa a lo sumo presenta experiencias de nuclearización y distritalización educativas, pero no ha avanzado a la configuración de sistemas educativos territoriales.

Aunque siguen habiendo espacios como foros educativos, foros nacionales, foros departamentales, estos han dejado de ser escenarios de deliberación. El Ministerio Nacional es quien propone la agenda, sugiere los temas como por ejemplo en el año 2011, el año de las competencias en matemáticas, desde allí se gestan foros a los cuales se traen especialistas y se convocan maestros y experiencias, pero esto, claramente no favorece la deliberación sobre política educativa.

Igual, se puede decir del desconocimiento del trabajo de figuras como la Junta Nacional de Educación, las Juntas Municipales de Educación, las Juntas territoriales. Su

trabajo y su discurso se convierte en monólogo que no trasciende, no se conecta, no potencia y vuelve a surgir la necesidad de generar conciencia sobre el saber dialógico, la pedagogía de lo complejo en lo educativo.

Por otra parte, en las entidades territoriales, los planes de desarrollo territorial, que se terminaron en 2012, tanto los departamentales como el plan de desarrollo municipal, consumieron buena parte del esfuerzo regional, con el agravante de que es evidente la pobre participación del sector educativo en esas discusiones y proyectos, lo cual es lamentable dadas las posibilidades de ganar comprensión del contexto, de la orientación política y económica de las administraciones, y aprovechar para gestar condiciones de posibilidad y crecimiento educativos.

De este modo, se termina favoreciendo que sobre ciertas formas de autonomía, se vayan reproduciendo, paradójicamente, también mecanismos de control. Hoy por ejemplo, se tienen asuntos como la evaluación académica, terreno en el cual se debatió y cuestionó el decreto 0230 por mucho tiempo, estos debates llevaron a la promulgación del decreto 1290, que les dio a los docentes la autonomía para volver a la pedagogía de la valoración cuantitativa o de la suma en respuestas verdaderas y falsas²³.

Cuadro No. 2: Síntesis de rasgos caracterizadores de modernización en los ámbitos educativo – territorial por grupo de municipios certificados: Cali y Tuluá²⁴.

²³Es decir la autonomía está para ejercer tanto las nuevas como las viejas prácticas, entonces surgen los vacíos en la capacidad de actuar docente y allí llegan los administradores educativos a amarrar estos vacíos a intereses de tipo económico frente a estadísticas y coberturas, se generan entonces lecturas y prácticas en la ambigüedad, es decir herramientas de control institucional

²⁴Luz Dary Leiton López, Lina María Medina Gómez, Birmania Mejía Triana, Juan Pablo Ortega Quintero, Adriana María Arboleda Lasso, Beatriz Eugenia Puerta Pedroza, Edward Alberto Pizarro.

Cali	Tuluá	Encuentros y Desencuentros
<p>Antecedentes explícitos en las Ordenanzas Departamentales, autorizaciones al Gobernador desde 1991, para reestructurar la Secretaría de Educación Departamental, administrar programas destinados a la enseñanza, la cultura, el cultivo de las artes y especialmente para la dirección del servicio educativo a cargo de la Nación, entre otros antecedentes.</p> <p>Intentos de administración autónoma de la educación, como resultado de la Ley 60 de 1993, por ejemplo el proyecto de Ordenanza 030 de 1994.</p> <p>Certificación mediante Ley 715 de 2001, en cumplimiento del Artículo 20 de dicha Ley. Resolución 2749 de diciembre 3 de 2002.</p> <p>Avances en procesos:</p> <p>Mobilización social por la educación para lograr disminuir la violencia.</p> <p>Organización de los Fondos de Servicios Docentes.</p> <p>Modelos educativos flexibles (sistemas de aprendizaje tutorial, servicio de educación rural, escuela nueva, postprimaria rural).</p> <p>Creación de los CERES.</p> <p>Creación del Sistema Departamental para el fortalecimiento de la educación técnica de carácter público.</p> <p>Establecimiento de política pública para la calidad de la educación.</p> <p>Programa con enfoque diferencial, de bienes y servicios fundamentales para el desarrollo humano sostenible en sectores sociales.</p>	<p>Antecedentes explícitos en las Ordenanzas Departamentales, autorizaciones al Gobernador desde 1991, para reestructurar la Secretaría de Educación Departamental, administrar programas destinados a la enseñanza, la cultura, el cultivo de las artes y especialmente para la dirección del servicio educativo a cargo de la Nación, entre otros antecedentes.</p> <p>Intentos de administración autónoma de la educación, como resultado de la Ley 60 de 1993, por ejemplo el proyecto de Ordenanza 030 de 1994.</p> <p>Avances en procesos de Certificación mediante Ley 715 de 2001, en cumplimiento del Artículo 20 de dicha Ley. Resolución 2746 del 3 de diciembre de 2002.</p> <p>Los procesos de modernización educativa han acortado distancias dentro del proceso de integralidad frente al desarrollo comercial, capital, educativo y humano del territorio.</p> <p>Comprensión de la educación como eje fundamental en apoyo a la transformación de la ciudad.</p> <p>Articulaciones con la educación superior y la empresa.</p> <p>Programas de ruralidad para disminuir la deserción escolar, familiar, y el acceso, y fortalecimiento a la nueva ruralidad.</p> <p>Caminos para favorecer y estimular las transformaciones pedagógicas y la innovación educativa.</p> <p>Modernización de la Secretaría Municipal de Educación</p>	<p>Desconexiones, desarticulaciones en procesos de gestión educativa.</p> <p>Vacíos en las estructuras orgánicas dedicadas a administración educativa local.</p> <p>Débil el plano de comprensión y ejecución de los recursos destinados a fortalecer los procesos educativos en el marco de los Proyectos Educativos Institucionales.</p> <p>Planes de desarrollo educativo como reflejo / mandato de los Planes Nacionales, muy poco de pertinencia local.</p>

Fuente: construcción propia a partir de los hallazgos de los asistentes de investigación en municipios

El Departamento del Valle del Cauca, también tiene antecedentes históricos en modernización, sobre todo en materia de organización de la educación en el nivel municipal, contando, además, con experiencias significativas de innovación pedagógica y curricular. En la Universidad del Valle, se reconoce el acervo de conocimiento construido alrededor de la administración descentralizada de la educación, con experiencias piloto y participación de becarios internacionales.

Logros más significativos que se derivan de los procesos modernizadores, en especial de la descentralización administrativa, marcan tendencias en los siguientes temas cruciales: movilización social por la educación, organización de los Fondos de servicios docentes, modelos flexibles de aprendizaje, Sistema Departamental para el Fortalecimiento de la Educación Técnica, programas educativos con enfoque diferencial, comprensión de la educación como eje fundamental en apoyo a la transformación de ciudad, calidad de la educación, inversiones significativas en infraestructura, entre otros logros.

En cuanto a los rasgos característicos de relación del sistema educativo con el sistema territorial, es aún débil, dado que la organización y gestión educativa apenas empieza a articularse a los planes departamentales y municipales.

Posturas críticas que devienen de la caracterización de los rasgos evolutivos de la modernización educativa en relación con la descentralización territorial del estado

Una vez caracterizados los rasgos de modernización educativa y territorial en dichos Municipios Certificados, cada uno de los Grupos de trabajo comprometidos con la investigación, logró hacer explícitas posturas críticas, que, a manera de síntesis, se relacionan:

El docente o directivo docente solo puede mejorar las condiciones económicas, ascender o ser reubicado, si el Estado convoca a una Evaluación por Competencias. Además de aganar la evaluación el docente debe haber realizado estudios que en la actualidad tienen un valor elevadísimo y que solo se pueden hacer cuando el docente hace prestamos ante entidades bancarias pagando intereses altos.

Los docentes, en virtud del Decreto 1278, por ejemplo, son evaluados en su desempeño cada año por su jefe (rector) tendiendo además a ser medidos no solo a través de la evaluación de desempeño sino también a través de las Pruebas Saber que el Estado aplica en algunos de los niveles de primaria y secundaria.

Síntesis / comprensiones de posturas críticas

A continuación se presenta una síntesis / comprensiones de Posturas Críticas relacionadas con las miradas de los Grupos de trabajo: Medellín, Bello, Itagüí; Cali y Tuluá; así mismo, de la mirada contributiva de actores claves informados que participaron de las diferentes actividades de consulta.

POSTURAS CRÍTICAS	COMPRESIONES / INTERPRETACIONES
En vísperas de una nueva ola de modernidad, hay que ver en su legalidad el orden del pensamiento global y el desarrollo nacional, desde la perspectiva educativo – territorial.	Se impone la necesidad de generar estrategias más humanas y sociales, que hagan de la condición intelectual y exigencias globales una oportunidad para el desarrollo territorial, y no convertir solo la dimensión estratégica del poder y el mercado, para competir a nivel mundial.
En este reto dinámico del mundo / el planeta, la educación gira en un proceso de consumo material, subordinando al ser humano a los oleajes modernizadores., cobra fuerza un llamado de alerta / desafío por la humanización cultural de los territorios.	En este orden se distribuyen los valores culturales del territorio, que abogan por el surgimiento de otras maneras / formas de relaciones educación – territorio: un llamado, un desafío de humanización.
Rasgos modernizadores en el país, tienen que ver con la calidad educativa, que legitima la comunidad internacional, so pena de reconocer / construir autonomías territoriales.	La calidad educativa del territorio debe ser la expresión autónoma y democrática de sus habitantes, en este marco se debe legitimar tanto su concepto como sus realizaciones.
El plano conceptual y estratégico de la modernización descansa en ejecutorias / logros a nivel territorial sobre todo de las entidades territoriales certificadas	¿Qué ‘pasa entonces con las entidades territoriales no certificadas, los municipios de menor categoría, en virtud de las normas de modernización de los municipios, por ejemplo?.

Desde la perspectiva programática del estado, existen programas nacionales que funcionan en las entidades municipales / territoriales, en un afán por mostrar indicadores de gestión y desempeño	¿Cuáles son los rasgos / atributos de pertinencia social, vocación humana y productiva del territorio, y el criterio de focalización de dichos programas?
La idea de descentralización administrativa de la educación, buscaba, que cada entidad territorial tuviera autonomía para manejar los recursos dentro de las directrices y normatividad nacional	¿Hasta cuándo el nivel central del estado va a considerar la “edad adulta de las entidades territoriales para hacer vida la autonomía fiscal que consagra la Constitución y la Ley?
La modernización debe incluir políticas y estrategias para favorecer la construcción de políticas educativas territoriales, sino es así, el derecho de “autonomía”, que reconoce la Constitución, quedará en el papel.	Además de los avances en materia de autonomía escolar, pedagógica y curricular para la educación preescolar, básica y media, ¿qué decisiones perfilale Estado para avanzar a niveles de autonomía administrativa y financiera?
La Ley 715 de 2001, aboga por pensar en las maneras de distribución de los recursos destinados a la educación, por la asignación de competencias más racionales...; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por ir más allá de los límites de las entidades territoriales.	Son dichas normatividades potenciadoras de autonomía territorial; o estrategias de mercado y racionalización económica y administrada en sentido estricto como interés del estado moderno / posmoderno.
La educación se debate hoy en políticas de ampliación de cobertura y acceso al sistema educativo, y para ello perpetua ambientes físicos aún obsoletos.	¿Una política de modernización también tiene en cuenta los ambientes físicos y la infraestructura para el educar en humanidad del territorio?

Fuente: construcción propia a partir de los hallazgos de los asistentes de investigación en municipios

Comprensiones / interpretaciones que devienen de posturas críticas y su relación con las perspectivas de análisis del estudio

Perspectiva histórica

Existen antecedentes y desarrollos históricos en la vida republicana de la Nación que en el marco de la Constitución de 1991, los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, las acciones de los Gobiernos, y de actores involucrados, han orientado estratégicamente sus esfuerzos a la consolidación de la modernización administrativa de la educación como desafío de la modernización del Estado, para contribuir a la consolidación del desarrollo regional y a la construcción de la nueva ciudadanía, como ámbito expresiones ineludibles de la democracia participativa²⁵.

Colombia tuvo que soportar dos décadas de frustración en materia de ordenamiento territorial, producto de la incapacidad del Congreso de la República de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La otra, los hechos comprobados de corrupción, de fraude electoral, de chantaje y negociaciones por debajo; en tanto, veinte (2) años está explícito en la historia de la modernización del Estado y la sociedad en Colombia, impulsada por la Constitución de 1991, emergen con fuerza los temas de Ordenamiento Territorial, pese a que fue un mandato.

Empieza a develarse con fuerza la construcción de Co-

lombia: “Un país de regiones”, que se deben construir desde “abajo”. La educación, tiene aquí su cometido, al propiciar relaciones sinérgicas con la descentralización territorial del Estado.

Perspectiva funcionalista

La organización del sistema educativo colombiano, y las expresiones / formas de descentralización del Estado, como subsistema de la administración pública, se conciben y estructuran en alto grado desde el modelo burocrático del Estado, en tanto han operado desde lógicas formales e instrumentales mediante procesos de desconcentración, delegación, devolución y privatización, de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los niveles locales y regionales, posibilitando modalidades de gestión descentralizada (nuclearización, municipalización, regionalización).

Perspectiva de Unitariedad del Estado

²⁵Antecedente históricos: Desde la Constitución de 1886, se hizo explícito un Estado, que con el espíritu de República Unitaria, descentralizada en su administración, fuera avizorando estadios de mayor cercanía, para favorecer el desarrollo territorial; grandes esfuerzos y avances contemplados en las reformas constitucionales, las leyes, las normativas y esbozos / decisiones de política pública, se han constituido en rasgos de la vida nacional para perfilar la democracia representativa. La Constitución de 1991, profundizó este antecedente / desarrollo histórico, potenciando la democracia participativa. La primera década 1991 – 2001, ha sido un período / momento de desarrollos institucionales significativos, en materia de la educación

Las relaciones del sistema educativo, en su Variable compleja “Estructura Organizacional”, con la descentralización territorial del Estado, se enmarcan en sistema político denominado: estado Unitario. “Colombia, república unitaria, descentralizada en su administración...” (Aparte del Artículo 1° CP., en tanto²⁶: Las políticas, la normatividad y las estrategias generales del desarrollo son funcionales para todo el sistema educativo y las entidades territoriales, esto implica que la causalidad es múltiple y recíproca y que permite relacionar un aspecto o parte del sistema, que puede ser lo regional o local con otra parte, la nacional.

Conclusiones

Trascender la dicotomía centralización/descentralización, desde una mirada compleja a hoy, entendiendo que como principio es importante sobre todo en el marco de la Constitución para potenciar el respeto por la diversidad regional y la potenciación de sus propias dinámicas.

Se requieren disposiciones legales que reconozcan la necesidad de que haya responsabilidades diferenciadas, puesto que hay entidades territoriales que no tienen la posibilidad de desarrollar políticas como la de gratuidad desde sus planes de desarrollo locales y con recursos propios.

Al detenerse en el proceso, es evidente que luego de la Constitución de 1991, disposiciones como la Ley 60, Ley 715 y ahora la Ley 1176, han pasado de una propuesta de reforma que básicamente estaba pensado en la potenciación de entidades territoriales y de instituciones educativas, a un proceso de contrarreforma y fortalecimiento de las entidades nacionales centralizadas, de centralización los actores privados desde el interés económico.

La descentralización como elemento de autonomía, cobra sentido si se fortalecen iniciativas como los equipos y redes pedagógicas, si se gestiona desde y en la presencia de las comunidades educativas involucradas en las políticas y los espacios de decisión de las políticas sociales

Descentralización, ¿alternativa política a los procesos de centralización? En donde se cuestiona la validez de las políticas de descentralización, como herramientas de desarrollo en contextos que no tienen las condiciones para potenciar las libertades y autonomías que pretenden otorgárseles desde esta orientación.

El centralismo como sistema y como mentalidad, como representación social: Donde no puede desconocerse el imaginario, la tradición y el legado de una historia, que ha mostrado una sociedad sumisa, poco crítica, dominada y desesperanzada, que asume como normal y válido lo que es a todas luces inequitativo y desproporcionado.

Descentralización en contexto de inequidad social entre entidades territoriales.

Se destacan las reflexiones en torno a la importancia de aprovechar las construcciones, planes de desarrollo tanto local como departamental y nacional, siendo necesario fortalecer e impulsar el desarrollo de políticas públicas.

Desde una postura más oficial, algunos funcionarios plantean que la modernización ha permitido a los políticos (alcaldes y concejales) usar la educación como estrategia política e intervenir en ella de manera más directa, lo que ha generado mayores posibilidades de velar por el fortalecimiento de aspectos relacionados con la calidad, cobertura, formación docente, tecnología educativa e infraestructura. Los procesos de modernización se han visto reflejados en el sector educativo, pensados para llegar a más y más regiones en busca del mejoramiento no sólo de la calidad de vida de las personas, sino también en busca de oportunidades.

Se propone, entonces, por parte del gobierno una Revolución Educativa que incluya la ampliación de la cobertura, la calidad de la educación y el mejoramiento de la eficiencia del sector educativo.

Si la descentralización de la educación es una estrategia política para desarrollar el modelo neoliberal que posibilite la racionalización de los recursos, la privatización y/o municipalización entre otros, se daría el equilibrio interno de las fuerzas que operan al interior de la sociedad y se ubicaría en este comportamiento en una perspectiva funcionalista.

²⁶Todas las formas de administración y organización del sistema educativo estandarizado tienen funciones positivas. Todos los elementos, partes o patrones de la administración cumplen una función social que permite mantener la adaptación e integración del sistema total mediante el establecimiento de correlaciones necesarias.

Referencias Bibliográficas

- Borja, Jordi y Castells Manuel (2007). *Local y Global*. Madrid: Taurus.
- Bressi, Giovany (2003). *Los efectos de la globalización: oportunidades y retos del desarrollo glocal en Europa, América Latina y el caribe*. Italia
- Cancino, Hugo. (2004). Las Ciencias Políticas: ¿Qué les interesa hoy en América Latina? Para una crítica de la Modernidad desde la Tradición en el pensamiento de Hugo Felipe Mansilla. Anuario americanista europeo, n° 2, 2004.
- Capriles Lemus, Clarisa (2008). *Modernidad, educación y violencia: rasgos distintivos de la escuela contemporánea*. Ide@s CONCYTEG, Año 3, Núm. 36, 5 de junio.
- Cardona G., Silvio (2012). *Rasgos de pertinencia local–global para potenciar la construcción de región vital*. Caldas: ESAP.
- Cardona G., Silvio (2010). *La descentralización administrativa de la educación en Colombia. Crisis y resignificación de su de Racionalidad*. UCM, 2011
- Casassus, Juan (1996). *Modernidad y modernización educativa*. Chile: OREALC.
- Dromi, José Roberto. (1983). *Administración Territorial y Económica*. Madrid: Instituto de estudios de Administración Local.
- Guadalupe, José y Vargas, Hernández (2005). *Análisis de Fundamentos de la Teoría Institucional*, Revista Digital Universitaria UNAM, Vol. 6, Número 8.
- Lanni, Octavio (2008). *La sociedad global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Luhman, Niklas (2000). *Sistemas sociales*.
- Maldonado, Alberto (2005). *Descentralización territorial del Estado*: <http://www.descentralizacióncolombia.com/fundacioncasadelbosque>.
- Meiriev, Philippe (1998). *Frankenstein Educador* Barcelona: Leartes.
- Mejía, Laura y Campuzano, Mario (1995). *Análisis Institucional. Diferentes modelos en el análisis institucional, Revisión Crítica*. Revista Subjetividades y Cultura.
- Mejía, Marco Raúl (2004). *Leyendo las políticas educativas de la globalización, planeta paz*, Chile: XX Congreso de la CIEC MEN. Guía número 33, “organización del sistema educativo”. Mayo de 2009.
- Montero Parra, Jesús (1997). *Ser político, o vivir de la política*. Bogotá: Nueva Tribuna.
- Morín, E. (1999). *Del Objeto al sistema*. En “El Método: La naturaleza de la Naturaleza”. España: Cátedra.
- Noyola, Gabriela (2000). *Modernidad, Disciplinas y Educación*. Colección Textos No. 14, Universidad Pedagógica, México.
- North, Douglas (1990). *Teoría Económica Institucional*

Peláez Alarcón, Rodrigo (2013). Apuntes y Ensayos sobre modernidad, modernización y posmodernidad, proyecto de investigación sobre modernización, Coinvestigador, UCM, Manizales.

Sonntag, Heinz R y Arenas, Nely (1995). *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*. UNESCO-MOST, Documento de Debate No. 6

Vargas-Hernández José G. (2009). *Modernidad, posestructuralismo y postmodernismo en las teorías de administración internacional encuentros científicos*.

Waterman, Peter (1994). *Global, Civil, solidario. La complejización del nuevo mundo*, Nueva Sociedad, No. 132.

Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (1969). *La Teoría de la Burocracia*.

Zemelman, Hugo. *Pensar teórico y pensar epistémico. Los retos de las Ciencias Sociales Latinoamericanas, Instituto de Pensamiento y Cultura en América Latina*, México: A.C. (IPECAL).

Referencia

Silvio Cardona González, “Educación, territorio y modernización en el contexto de la descentralización del sistema educativo en Colombia en orden al territorio”, revista Ideales, Ibagué, Universidad del Tolima, Vol. 1, 2016, pp. 31 – 45

Fecha de recepción: 02/07/2015

Fecha de aprobación: 13/10/2015

Volver al Contenido