

La Reforma Administrativa del Sector Educativo Colombiano

Augusto Franco Arbeláez
Director del ICETEX

INTRODUCCIÓN

“Reforma” es un término de uso común que satisface las aspiraciones de nuevos gobernantes naturalmente ansiosos y comprometidos en introducir cambios. Como fenómeno legislativo puede ser una simple forma de simulación y de engaño para quienes reclaman mejoras en las instituciones. Así, la introducción de una reforma en el sistema de impuestos puede satisfacer momentáneamente las presiones de los contribuyentes sin que ello signifique una transformación o innovación esencial y benéfica para el progreso de un país. Qué benéfica o perjudicial sea una reforma, no puede saberse comúnmente sino después de ensayarla por un tiempo adecuado. Con frecuencia se produce prematuramente una reforma de la reforma, o bien los actores en la burocracia oficial se comportan de una manera tal que incluso una reforma trivial resulta buena, en tanto que la más fundamental y lógica de las reformas puede echarse a perder. En consecuencia, los resultados de una reforma son impredecibles, inciertos.

En 1968 se produjo en Colombia una reforma administrativa del Ministerio de Educación Nacional o del sector educativo, como se le denomina más comúnmente hoy. Ella hizo parte de una reforma general de la administración pública nacional, que pretendía crear nuevos instrumentos o mejorar los existentes para servir a las nuevas exigencias y necesidades del desarrollo del país.

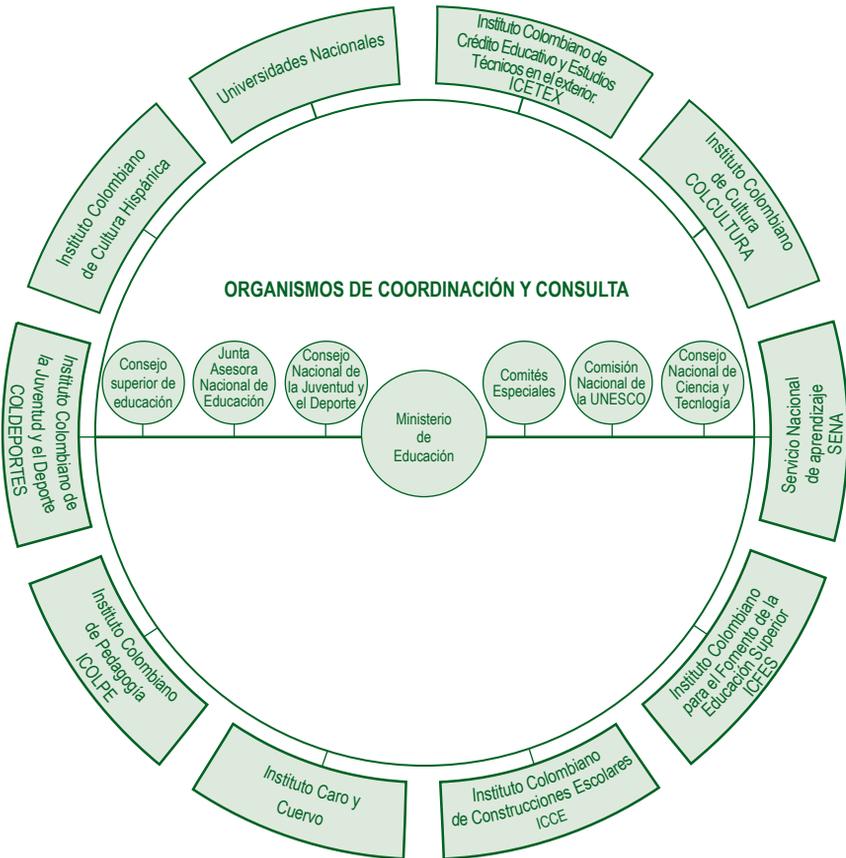
La reforma educativa del año 68 puede calificarse como un paso serio y responsable para hacer más eficiente el manejo de los asuntos educativos del país en relación con sus crecientes necesidades. Sin embargo, nada puede anticiparse de su bondad, pues apenas está en su fase inicial de implantación. En el presente artículo se describirán algunos aspectos de la Reforma, enfatizando especialmente lo concerniente a los objetivos de ella y a la estructura de autoridad de los diferentes organismos del sector educativo colombiano.

I. EL SISTEMA SOLAR DEL SECTOR EDUCATIVO COLOMBIANO

A. Su conformación

Alrededor del Ministerio de Educación y como partes de un sistema comandado por el Presidente de la República y su Ministro de Educación, funcionan diversos establecimientos públicos, a manera de un sistema solar, como puede apreciarse en el gráfico 1. Estos establecimientos públicos son, ante todo, organismos de ejecución de las políticas del gobierno; cada uno de ellos es responsable del cumplimiento de objetivos específicos dentro del sistema educativo total. Para ello cada uno goza de personería jurídica y de patrimonio propio.

GRÁFICA 1
Estructura del Sector Educativo Colombiano



El sector educativo de Colombia está constituido por los siguientes organismos:

- I. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICE-TEX), quien se ocupa de la ayuda financiera para los estudiantes que deseen realizar carreras universitarias en el país y de especialización en el exterior.
- II. El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), quien se ocupa de la supervisión y asistencia a la educación superior.
- III. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), quien tiene a su cargo la capacitación de técnicos medios, obreros y trabajadores en general.

- IV. El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), quien atiende todo lo relativo al desarrollo y construcción de planteles y la dotación de muebles, equipos y materiales.
- V. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), el cual fue creado por la presente reforma para el fomento y la coordinación del deporte y de las organizaciones juveniles.
- VI. El Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (COLCIENCIAS), establecido también por primera vez para coadyuvar al desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país.
- VII. El Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA), quien como Institución nueva tiene a su cargo el fomento y la coordinación de las actividades culturales, tales como la promoción de las artes y las letras, el cultivo del folclore nacional, el estímulo de Bibliotecas, museos y demás.
- VIII. El Instituto Caro y Cuervo es una entidad técnica y antigua especializada en el idioma castellano, dedicada a la investigación y docencia en los campos de la filología y lingüística española.
- IX. El Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, cuyo principal objetivo es el estudio y la difusión de la historia y la conservación de las tradiciones propias de los pueblos hispanoamericanos.
- X. Las universidades nacionales, las cuales son cinco: La Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad del Cauca y la Universidad de Caldas. Como universidades nacionales las caracteriza y las distingue del resto de las universidades colombianas el hecho de hacer parte directa del sector educativo nacional y recibir en consecuencia la financiación exclusiva del gobierno nacional.

Anexo a la Universidad Pedagógica Nacional fue creado el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE), como organismo dedicado a la investigación educativa, asesoría pedagógica y producción de materiales educativos.

Aparte de las instituciones mencionadas anteriormente para la ejecución de los programas del sector educativo, las disposiciones legales contemplan el funcionamiento de algunos grupos de coordinación y asesoría en nivel nacional. Tres de ellos aparecen en el gráfico como adscritos al Ministerio de Educación directamente y los otros tres a COLDEPORTES, COLCIENCIAS, COLCULTURA, respectivamente. Ellos son:

- XI. **El Consejo Superior de Educación**, a quien corresponde proponer criterios para la política educativa nacional y coordinar la labor de los organismos del sector educativo.
- XII. **La Junta Asesora Nacional de Educación**, de quien se espera que formule recomendaciones al Gobierno Nacional sobre asuntos educativos, rinda concepto sobre los temas que le sean consultados por el gobierno, y sirva como organismo de comunicación y coordinación entre el gobierno y las instituciones representadas en dicha junta, y
- XIII. **La Comisión Nacional de la UNESCO**, cuya finalidad consiste en asesorar al Gobierno en el cumplimiento de los compromisos de Colombia con la UNESCO y en el desarrollo de sus relaciones con la misma.

- XIV. **El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**, quien es el organismo consultivo encargado de asesorar al Gobierno Nacional en todo lo relacionado con la política de desarrollo científico y tecnológico del país.
- XV. **Consejo Nacional de Cultura**, encargado de asesorar al gobierno en lo relacionado con la preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural del país, el fomento de las artes y letras y los proyectos culturales sometidos a consideración del Ministerio de Educación.
- XVI. **El Consejo Nacional de la Juventud y el Deporte**, para lo relacionado con la política de bienestar y recreación de la juventud y desarrollo de la educación física y el deporte en todo el territorio nacional.
- XVII. **Comités internos de coordinación y consulta.**
- XVIII. **Comités especiales** (Ver Gráfico 1).

B. Los objetivos y funciones de los organismos componentes

En el cuadro 1 se consignan los objetivos generales del Ministerio de Educación como organización central del Sistema Educativo Colombiano y de siete de sus entidades adscritas. Estos objetivos permiten apreciar el área de responsabilidad de cada una de las instituciones y discernir con alguna claridad la esfera de las competencias correspondientes. Se desprende de esto que hay una división del trabajo y una repartición de responsabilidades de cada una de las entidades dentro del trabajo total del sector educativo. Así, una institución se especializa en la producción de los materiales educativos (ICOLPE), otra en fomentar la Educación Superior (ICFES), otra la cultura (COLCULTURA), etc. Sin embargo, esta especialización no obedece a un criterio uniforme, si bien el ICFES se especializa en el nivel superior de la educación, ya que no hay otras instituciones especializadas en los niveles de la educación elemental y de la media. Por tanto, el nivel educativo como tal no constituye una base uniforme para agrupar las distintas entidades del sector educativo. Tampoco ha sido la naturaleza específica de las actividades lo que permite agrupar las instituciones del sector educativo. Por ejemplo, si el ICCE se especializa en las construcciones escolares, en su dotación y conservación, o sea en uno de los medios del proceso educativo, sin embargo, las demás instituciones no cubren el resto de los medios educativos. Puede decirse que los objetivos propios de algunos organismos del sector educativo obedecen más bien a circunstancias históricas y a urgencias presentes en campos relativamente olvidados como el deporte, la cultura y la investigación. El gobierno consideró que al establecer entidades especiales para los respectivos fines mencionados se lograría un avance más rápido para beneficio del país.

A pesar de la especialización, a través de cada Instituto descentralizado, la forma como está dividido el trabajo se presta a superposición de objetivos y funciones entre unas entidades y otras. Existen zonas de clara duplicación de esfuerzos y competencias debido a la dificultad de calificar actividades como exclusivas de una sola entidad. Si se examina, a manera de ejemplo, el caso de un proyecto de tecnología destinada a la producción de medios audiovisuales o a la elaboración de una gramática de una lengua indígena, se ve inmediatamente la dificultad. Son proyectos del ICOLPE, de COLCIENCIAS, de COLCULTURA y del ICFES. Siempre puede haber una respuesta diciendo que el primero es propio del ICOLPE con la colaboración financiera de COLCIENCIAS y que el segundo es propio de COLCULTURA

CUADRO 1

Objetivos generales de los organismos nacionales del sector educativo

MINEDUCACIÓN (Ministerio de Educación Nacional)	Garantizar la libertad de enseñanza, ejercer la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. Igualmente reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional.
ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior)	Fomentar y promover el desarrollo educativo y cultural de la nación con préstamos a los estudiantes y a sus familiares. La óptima utilización del personal de alto nivel.
ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior)	Servir de órgano auxiliar del Mineducación en la inspección y vigilancia de la Educación Superior. Otorgar asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades y prestar los servicios necesarios para su desarrollo armónico de acuerdo con requerimientos nacionales.
ICCE (Instituto Colombiano de Construcciones Escolares).	Desarrollo y ejecución de los planes de construcciones escolares. Dotación en muebles y equipos y materiales para las unidades que se construyan de acuerdo con las especificaciones educativas.
ICOLPE (Instituto Colombiano de Pedagogía)	Adelantar la investigación educativa, prestar asesoría pedagógica y producir materiales educativos.
COLDEPORTES (Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte)	Desarrollo y ejecución de los planes e estímulo y fomento de la Educación Física, deporte, recreación y bienestar para la juventud.
CONCIENCIAS (Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales: Francisco José de Caldas)	Promover, coordinar y financiar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico del país.
COLCULTURA (Instituto Colombiano de Cultura)	Fomentar las artes, las letras, el folclor nacional, las bibliotecas, museos y centros culturales y la divulgación de la cultura nacional.

con colaboración de las universidades y del ICOLPE. También puede decirse que los proyectos difícilmente identificables como responsabilidad de una institución podrían ser asignados por una entidad coordinadora a una entidad especial. Con todo, no puede negarse que aquí existe un campo de vaguedad inevitable en cuanto tal. Al mismo tiempo, y en este caso por iniciativa de cada una de las entidades, es muy probable que se den duplicaciones de programas: COLCULTURA puede integrarse en apoyar bibliotecas universitarias, lo mismo que COLCIENCIAS como condición indispensable para desarrollar la investigación y el ICFES como propio de su finalidad de fomentar la educación superior. El problema no está en que todas estas entidades se interesen en bibliotecas universitarias, sino en que la acción de cada una sea muy parcial y la autonomía patrimonial y administrativa de cada entidad participante repercuta en la eficiencia del programa. La fragmentación de funciones en este caso también puede tener efectos contrarios a los perseguidos por la misma, es decir, contrarios a la eficiencia del sector educativo. Una vez más se destaca la necesidad de una estrecha coordinación a través del Consejo Superior de Educación o del Ministro de educación en cada una de las Juntas Directivas de cada Instituto.

Si se examina este fenómeno de la superposición, no ya desde el punto de vista de un proyecto, sino aun de los establecimientos educativos, se observa que las relaciones de autoridad e interdependencia entre dichos establecimientos y las autoridades centrales y de éstos entre sí deberá cambiar. En la misma forma que en la medicina moderna el paciente acude a diferentes especialistas, un colegio de bachillerato ya no mantendrá relaciones exclusivas con su médico general (el Ministerio de Educación Nacional), sino con organismos especializados. Si se trata de becas, acudirá al ICETEX; si el asunto es de organizaciones juveniles o de deportes, a COLDEPORTES; si de actividades culturales, COLCULTURA será la entidad apropiada. Para sus reparaciones y ensanches de locales, el problema tendrá que ventilarse con el ICCE.

Dentro de la terapia educativa, queda por observar y medir el efecto que tenga la especialización de funciones en los planteles educativos mismos.

A pesar de la similitud de objetivos, las disposiciones legales buscan traducir los objetivos generales en funciones y actividades propias y exclusivas de cada uno de los organismos del sector educativo, precisamente para evitar la duplicación de funciones o la interferencia de responsabilidades y para facilitar las relaciones con los establecimientos educativos y los diferentes niveles administrativos departamentales y municipales de la educación. Tales funciones aparecen en el cuadro 2.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

Los rasgos más sobresalientes que caracterizan al sistema educativo colombiano dentro de la reforma son, entre otros, los siguientes:

A. Un sistema centralizante pero compartido

La filosofía del sistema actual consiste en que el Ministerio de Educación debe ser el organismo de la formulación de políticas, de la planeación de la coordinación y del control, pero no el instrumento de la ejecución, a pesar de que la reforma del 68 todavía le deja al Ministerio funciones de ejecución directa, como son la administración de los planteles nacionales de educación (a excepción de las universidades), el espíritu de la reforma ha sido entregar toda responsabilidad ejecutora a los organismos adscritos al Ministerio.

CUADRO 2

Funciones de los organismos nacionales del sector educativo ministerio de educación nacional

1. Formular los criterios y las normas que deben orientar el desarrollo de la educación pública en todo el territorio nacional.
2. Elaborar conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación los planes y programas de desarrollo de los servicios educativos y culturales.
3. Coordinar la ejecución de los programas educativos con otros sectores del gobierno y con las autoridades departamentales, del Distrito Especial, de los Territorios Nacionales y de los municipios colombianos.
4. Promover por sí y por medio de los establecimientos públicos del sector educativo la expansión y mejora de la educación, la ciencia, la cultura y el deporte en todos sus niveles, en forma directa o mediante la cooperación con instituciones oficiales o privadas.
5. Ejercer la inspección sobre la educación formal o informal que se imparta a través de instituto o de espectáculos, textos, impresos o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población.

ICETEX

1. Conceder crédito a los estudiantes y profesionales para realizar estudios de nivel superior dentro del país o en el exterior.
2. Tramitar oficialmente solicitudes de asistencia técnica en forma de becas de estudio.
3. Recibir la oferta de becas extranjeras, divulgarlas y colaborar en selección de candidatos.
4. Ofrecer orientación profesional para estudios ext.
5. Administrar fondos públicos destinados financieramente.
6. Administrar fondos de personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) destinados a estudiantes.
7. Autorizar compra de divisas extranjeras para estudiantes que van al exterior.
8. Administrar programas de becas del gobierno de Colombia para artistas en el exterior.
9. Administrar programas de becas para extranjeros que deseen hacer estudios en Colombia.
10. Supervisar académicamente estudiantes dentro y fuera del país que gozan de los servicios de ICETEX.
11. Coordinar la oferta y demanda del personal especializado en el exterior.

CUADRO 2 (continuación)

12. Promover intercambio estudiantil en nivel internacional.
13. Administrar fondos destinados a becas para educación media y superior no universitaria.
14. Dirigir, organizar y controlar el Colegio Miguel Antonio Caro en Madrid.
15. Colaborar en investigaciones sobre recursos humanos y requerimientos de personal de alto nivel.
16. Patrocinar la venida al país de personal extranjero altamente calificado.

ICFEX

1. Realizar estudios sobre planeamiento de la educación superior con el Ministerio de Educación y Departamento Nacional de Planeación.
2. Establecer comités permanentes pro especialidades, para la preparación de programas de estudio mínimos y de otros aspectos académicos de la educación superior.
3. Prestar los servicios comunes requeridos por las universidades para el cumplimiento de sus fines.
4. Promover iniciativas y actividades en el campo de la docencia, investigación, extensión cultural en que tengan interés las universidades.
5. Proponer al gobierno nacional pautas y criterios para el reconocimiento de establecimientos de educación superior y de estudios.
6. Efectuar visitas de inspección y evaluación de las universidades y rendir informes al Ministerio de Educación.
7. Proponer al gobierno nacional sistemas financieros, educación superior y de distribución aportes estatales.
8. Distribuir aportes oficiales a universidades y controlar su uso.
9. Promover publicac., reuniones, investiga., y cursos para progreso Educación Superior.
10. Patrocinar econo. func. Asociación Colombiana de Universidades.
11. Efectuar contratos con las universidades para establecer formas de ayuda económica o para la organización de programas de interés para el desarrollo del país

ICCE

1. Elaborar con el Mineducación los planes de construcción escolar de conformidad con la política general que éste adopte.
2. Ejecutar las construcciones escolares y todos los estudios y proyectos necesarios para su funcionamiento.

CUADRO 2 (continuación)

3. Dotar dichas construcciones del equipo y mobiliario necesario para su funcionamiento.
4. Efectuar la ampliación, adaptación y reparación de las construcciones escolares y responsabilizarse de su conservación.
5. Establecer normas mínimas para el adecuado diseño de las construcciones escolares.
6. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas en la programación y ejecución de construcciones escolares para los distintos niveles de enseñanza.

COLCULTURA

1. Elaborar planes para el desarrollo cultural del país.
2. Desarrollar planes y programas de carácter cultural.
3. Contribuir a la conservación y desarrollo de la cultura colombiana.
4. Difundir la cultura colombiana dentro del país y en el extranjero
5. Cooperar con el Mineducación y sus organismos adscritos en el planteamiento de los programas culturales para los diferentes niveles de enseñanza.
6. Prestar colaboración a las entidades culturales cuando éstas lo requieran y cooperar con los departamentos en el establecimiento de programas culturales.
7. Cooperar en la creación y funcionamiento de organismos y servicios culturales en áreas no cubiertas por entidades establecidas.
8. Estudiar, compilar y velar la aplicación de la legislación vigente en materia cultural.
9. Supervisar la utilización de partidos aprobados por el presupuesto nacional para actividades culturales.
10. Tomar medidas para incorporar debidamente, en el proceso de desarrollo del país, los valores culturales y artísticos.
11. Procurar que los beneficios de la cultura estén al alcance del mayor número de personas.
12. Actuar como organismo ejecutor de las obligaciones contraídas por Colombia con otros países o con organismos internacionales.
13. Las demás que tengan relación con el arte, las letras y el folclor.

ICOLPE

1. Adelantar directamente o a través de otros organismos investigación en todas las ramas de la educación para el mejoramiento cualitativo de la misma.
2. Prestar asesoría la Mineducación, secretarías departamentales y municipales de educación y a los planteles oficiales y privados de enseñanza elemental y media en los diversos campos y aspectos de la educación.

CUADRO 2 (continuación)

3. Diseñar y producir textos y materiales educativos con la cooperación de entidades competentes.

COLDEPORTES

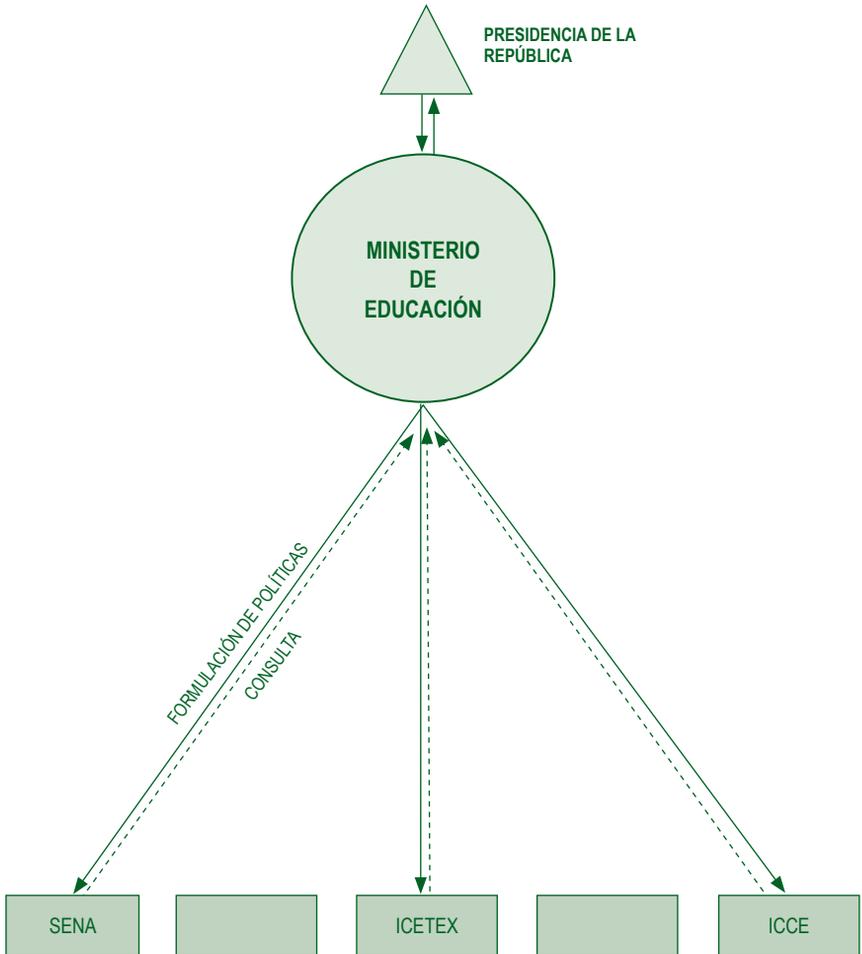
1. Elaborar con la Mineducación los planes sobre educación física, deportes, fomento y estímulo de las actividades de bienestar y recreación de la juventud.
2. Promover actividades para difundir la educación física y el deporte en todo el territorio nacional.
3. Organizar la supervisión y control del deporte en sus diversas categorías.
4. Otorgar asistencia técnica y financiera a entidades oficiales y privadas para construcción y dotación de instalaciones deportivas.
5. Abaratar el costo de los artículos deportivos.
6. Contratar técnicos para la formación de entrenadores e instructores nacionales en los diversos deportes.
7. Promover asociaciones y movimientos juveniles que complementen la formación de los jóvenes, desarrollen sus aptitudes y cultiven hábitos de servicio público.
8. Coadyuvar a la financiación de competencias y certámenes nacionales e internacionales con sede en Colombia, y a la participación del país en aquéllos realizados en el país.
9. Estimular actividades tendientes a promover sana recreación principalmente en el deporte y en las actividades folclóricas.

COLCIENCIAS

1. Coadyuvar a la financiación de planes, programas y proyectos de desarrollo científico y teológico.
2. Promover la coordinación de programas de investigación del sector oficial entre sí y de éste con el sector privado.
3. Realizar el inventario de los recursos existentes en el país en ciencia y tecnología.
4. Difundir la información científica y los resultados de la investigación.
5. Auspiciar delegados colombianos a reuniones científicas de carácter internacional.
6. Procurar el incremento de las inversiones públicas y privadas, nacionales e internacionales en el campo de la ciencia y de la tecnología.
7. Financiar y ejecutar proyectos de desarrollo educativo y científico, calificados como especiales.
8. Establecer estímulos honoríficos y económicos para las tareas de investigación.

Este sistema se podría denominar centralizante, con ejecución compartida. Así lo indican las funciones asignadas al Ministerio en el Decreto (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
Formación y formulación de la política



Aun cuando más adelante se analizará la estructura del poder y de la autoridad en el sector educativo, el Ministerio de Educación es el centro e un sistema solar. A él deben referirse todos los actos legales o acuerdos de las Juntas Directivas para ser firmados por el Ministro de Educación. La Oficina de Planeación del Ministerio es responsable de la elaboración final o la revisión y aprobación de los planes educativos antes de someterlos al Departamento Nacional de Planeación.

Si bien corresponde al Ministerio formular las políticas, también existen para ello mecanismos de consulta y comunicación con los organismos nacionales del sector educativo

a través del Consejo Superior de Educación, y con el sector privado a través de la Junta Asesora Nacional de Educación. El gráfico 2 ilustra el caso del estudio de políticas, usando como mecanismo el Consejo Superior de Educación. Las flechas desde el Ministerio hacia las Instituciones indican la procedencia de las políticas educativas. Las flechas con líneas punteadas representan la participación de las Instituciones en la discusión de estas políticas. Se establece pues, un doble flujo: uno descendente de formulación de políticas y toma de decisiones y otro ascendente de consulta.

La cohesión del sistema educativo depende en gran parte del correcto funcionamiento de este Consejo Superior, cuya finalidad consiste en asesorar al Ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política y de los planes de acción, y a cuyo seno pueden ser llamados funcionarios de otras dependencias administrativas, lo mismo que técnicos y representantes del sector privado. Resulta significativo anotar que el secretario de este Consejo es el jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación (Artículo 16 del Decreto 1050 del 5 de julio de 1968, por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional).

En forma semejante a la formulación de la política educativa, el proceso de planeación se opera también en una doble corriente, como se verá en seguida. En lo que se refiere a Planeación, por encima de cada Ministerio, la máxima autoridad es el Departamento Nacional de Planeación, como entidad dependiente directamente de la Presidencia de la República. Los Ministerios deben preparar con el DNP y siguiendo sus normas, los respectivos planes y programas del ramo, revisando los proyectos que integran el plan sectorial. Así, el Ministerio de Educación es el eje de la órbita de la planeación sectorial educativa y en su condición de tal se establece también un doble flujo de informaciones para la planeación, a saber: desde su oficina de Planeación hacia los organismos del sector educativo, y desde éstos hacia el Ministerio. Por ejemplo, el ICCE elabora con el Ministerio de Educación los planes de construcciones escolares de conformidad con la política general que éste adopte, el ICFES realiza los estudios sobre el planeamiento de la educación superior y cada entidad hace lo correspondiente.

Los textos legales son explícitos en expresar que la planeación educativa es un proceso en el cual participan el Ministerio, otros organismos públicos y cuando fuere el caso, el sector privado; en cambio, parecen oscuros cuando se trata de definir los límites y modalidades de esta participación. En efecto, no aparecen claras las responsabilidades cuando se trata de la elaboración de planes o programas de cada organismo del sector, aunque se supone que sean éstos quienes los hagan de acuerdo con las orientaciones de la Oficina de Planeación del Ministerio. A su vez, esta oficina revisará estos planes y los integrará en planes generales del sector educativo. Tampoco hay claridad suficiente sobre el organismo en el cual recae la responsabilidad directa de un plan educativo, si es al Ministerio de Educación o al Departamento Nacional de Planeación. Al menos en los últimos años esta zona de responsabilidades no ha quedado bien definida. Sin embargo, de acuerdo con la reforma, sería la Oficina de Planeación del Ministerio la responsable directa y el Departamento Nacional de Planeación quien lo coordinaría dentro de los planes generales de desarrollo y en los presupuestos anuales de inversión pública.

Hay, pues, centralización del poder planificador, pero también hay participación en la elaboración de los planes. No se trata de una planeación centralizada que elabora planes para los organismos componentes, pero tampoco de una descentralizada que elabora sus planes por medio de sus organismos constitutivos. Es una planeación centralizante sobre la base de la participación con los interesados.

Si se comparan entre sí los procesos de definición de políticas y de planeación, habría que establecer entre ellos una interrelación. Sin políticas o directrices no hay planeación con-

sistente y significativa, como sin apoyo político ésta tampoco será eficaz. Aun cuando puede darse el proceso de formulación de políticas sin planeación —lo cual ocurre frecuentemente—, la existencia de ésta, al menos como proceso sistemático de estudios y de previsión, suministra a aquél (el de las políticas) una justificación continua y le indica caminos para la selección y revisión de prioridades. También aquí, en el caso colombiano, y específicamente dentro del seno del Consejo Superior de Educación, compuesto por el Ministro y por cada uno de los Directores, Gerentes o Rectores de los organismos del sector educativo, se complementan los procesos de la formulación de políticas y de la planeación. Hasta cierto punto el Ministro y cada uno de los ejecutivos del sector educativo desempeñan ambos papeles; el de formulación de políticas y el de planificadores.

B. Organización por áreas de interés

Ha sido un viejo anhelo de quienes se sienten educadores profesionales en Colombia, el que la burocracia educativa o al menos una gran proporción de ella esté en manos de educadores. Como se ha visto, el sector educativo constituye una especie de multiorganización para la prestación de servicios y no propiamente para la producción de bienes en forma directa.

Así, con excepción de las universidades nacionales y del SENA, ninguno de los organismos componentes se ocupa de dar o impartir servicios educativos directamente, sino más bien de apoyar y fomentar la tarea educativa, cultural, investigativa y de deportes emprendida por otras organizaciones. Por tanto, el predominio del sector profesoral como tal podría existir en las universidades y en el SENA, pero no parece tan indispensable en las otras instituciones. Para ser educador profesional o pedagogo se hace necesario no sólo sentirse como tal sino tener estudios en el área y desempeñar funciones profesionales. Las universidades y el SENA son más bien Instituciones donde el conocimiento profesional y científico es el meollo o constituye una parte muy importante de su tarea educativa, respectivamente, y en cuanto tales se podría decir que son organizaciones con tendencia a una cohesión social por causa de intereses de profesiones y de sus fines docentes. A su vez, el Instituto Caro y Cuervo, el Instituto de Cultura Hispánica y COLCULTURA formarían un grupo al servicio de los artistas, los lingüistas, los hombres de letras y en general de los grupos culturales del país, los cuales desempeñan una función social y se sienten parte de un movimiento olvidado, o de un aspecto de la vida del hombre que tiende a menospreciarse dentro de una sociedad que lucha por su desarrollo económico. Ellos constituyen un grupo de intereses afines y por tanto reclaman un poder y ejercen una presión en su defensa.

COLDEPORTES aglutina por sí solo todos los intereses deportivos, o al menos intentará desempeñar tal función, lo mismo que ocuparse de los aspectos de recreación y de fomento y apoyo de organizaciones juveniles nacionales. Su radio de acción lo constituyen estos intereses individuales y sociales, y los grupos organizados de deportistas y de jóvenes podrían encontrar en dicha organización la representativa de sus intereses o al menos el instrumento oficial para oírlos y eventualmente atenderlos.

COLCIENCIAS parecería ser la institución de los nacientes científicos y de los tan solicitados tecnócratas, quienes encuentran como una causa vital del deficiente desarrollo económico, la lenta aplicación de los adelantos científicos y el amplio predominio de los grupos políticos.

El ICCE aun cuando no parece responder a un grupo de intereses dentro del sector educativo, sí tiene una clientela muy propia por causa de su finalidad. Sus relaciones externas las debe mantener con los constructores, los arquitectos y los ingenieros, por ser una institución especializada en construcciones escolares. Los directivos y técnicos empleados de la organización reflejan esa misma característica: la ley reformativa del ICCE estipula que para ser gerente general del ICCE se requiere ser ingeniero o arquitecto.

El ICETEX cumple la función de otorgar crédito educativo y becas para estudios tanto dentro como fuera del país. En principio no puede asimilarse su existencia o su funcionamiento a las mismas categorías de grupos de intereses dentro de la educación mencionados antes. Históricamente ha estado dedicado al servicio de la educación superior y dentro de ella, al campo de la especialización técnica en el exterior. Aun cuando en la actualidad no pueda defenderse que su único interés sea el de servir de ventana o mirador académico hacia el exterior, esta función lo seguirá caracterizando por mucho tiempo. Deberá servir como un instrumento de la promoción social, facilitando el acceso a la educación superior de quienes tienen méritos académicos suficientes y recursos económicos insuficientes.

El ICFES formaría con el ICETEX, y por supuesto con las universidades, los instrumentos al servicio de los intereses universitarios. La educación superior ha merecido su estatus dentro del sector educativo no tanto por su importancia real, como por su poder y sentido de autonomía. Existe la clase de los universitarios, que casi diríamos compete por los escasos recursos oficiales con la educación media y la primaria que también los reclaman y no tienen una institución nacional (distinta del Ministerio) que represente y defienda sus intereses.

El aspecto aquí analizado también lo confirman los requisitos que deben ser llenados por los directores de cada uno de los organismos del sector educativo. Por ejemplo, en el caso del grupo de la educación superior, para ser Director del ICETEX se requiere poseer un título universitario de posgrado, acreditar experiencia administrativa o docente en nivel universitario no inferior a cinco años y poseer amplio conocimiento sobre educación internacional. Para ser director del ICFES se exige el título universitario y además haber sido rector de universidad, decano de facultad, ministro de Estado o profesor universitario, por lo menos durante cinco años. Predomina la experiencia universitaria para servir los intereses de dicho sector dentro de la burocracia pública en nivel nacional.

Los planetas del sistema solar del sector educativo colombiano se caracterizan por una división del trabajo con base en grupos de intereses. Esta característica, a la vez que estimula la actividad dentro de cada institución, tiende a polarizar la acción de cada uno de los componentes. Una vez más la labor del Ministerio de Educación como organismo de políticas, de planeación y de control tiende a ser más difícil y a la vez más esencial para lograr el progreso armónico y un satisfactorio uso de los recursos monetarios del Estado. Una de las consecuencias del sistema en operación es que permite atraer para el servicio de la educación a ciudadanos capaces y de experiencia que de otra forma no se hubieran vinculado a la administración educativa. Un sistema diferente como el de un Ministerio de Educación gigante con jefes o directores de divisiones o programas especializados que hagan las veces de los organismos del sector educativo ya descritos, no parece ser tan efectivo para lograr este propósito. En primer lugar los salarios no constituirían un estímulo económico, ni el cargo un estímulo social. En el caso actual las posiciones son de director de un organismo especializado y autónomo y no de una dependencia administrativa del Ministerio de Educación. En una organización social en donde se valora tan alto la posición directiva, era necesario crear posiciones de este tipo para

asegurarse un equipo humano prestigioso al servicio de la Educación. Con todo, esta bondad del sistema colombiano podría obstaculizar la unidad de acción, por causa del poder que cada uno cree tener y del prestigio social que representan las posiciones directivas.

C. Estructuras de poder en el sector educativo

Definidos los objetivos y funciones de una institución, sobre todo cuando se trata de organismos que conforman un sistema, aparece de singular importancia la forma en que está compuesta la estructura de autoridad como elemento dinámico del funcionamiento de éstos. En los organismos del sector educativo, los componentes básicos de dirección lo constituyen las Juntas Directivas y los Directores o Gerentes de cada organismo o Instituto.

La composición de las Juntas Directivas ciertamente constituye uno de los factores de buena marcha de una institución. En efecto, las funciones que les asigna la Ley son amplias y de singular trascendencia sobre todo en lo referente a formulación de políticas, control de funcionamiento, aprobación de presupuestos anuales, determinación de la estructura administrativa y aprobación de contratos. En otras palabras, orientar y supervisar el funcionamiento de las instituciones.

El ejercicio de estas funciones requiere que quienes integran estas juntas tengan algún conocimiento del sector educativo y sean representantes auténticos de los grupos a quienes fundamentalmente se dirigen los programas de cada organismo. En este sentido, las modalidades de la composición actual de las Juntas Directivas de los Institutos del sector educativo despiertan a primera vista dudas sobre su funcionalidad, independientemente de la calidad de las personas que las integran. En efecto, si bien son obvias las razones para que el Ministro de Educación o su Delegado Permanente tengan asiento en todas las Juntas Directivas, no hay la misma evidencia en cuanto a la presencia de varias instituciones o poderes representados en cada organismo.

Por ejemplo, los delegados del Presidente de la República pueden ejercer con su presencia una acción positiva cuando son realmente voceros de éste y tienen méritos profesionales para aportar ideas y experiencias en el campo de trabajo del respectivo instituto. Este requisito es posible cumplirlo en los casos en que los delegados presidenciales son escogidos de la lista que presentan las asociaciones o Academias más representativas de los grupos profesionales, como está previsto en la Ley.

Igualmente la presencia del Departamento Nacional de Planeación en algunas Juntas Directivas no aparece tan justificada en razón de su carácter eminentemente consultivo a nivel presidencial. De lo contrario, puede crearse al menos teóricamente, una dicotomía entre organismos consultivos y organismos de ejecución. Probablemente el mejor instrumento de relación y coordinación entre los institutos del sector y el Departamento Nacional de Planeación sea el propio Ministerio de Educación y algunos comités técnicos de estos organismos (Cuadro 3).

El involucrar en algunas Juntas Directivas a Directores de otros organismos del sector, representa otra de las limitaciones del Gobierno de los institutos descentralizados. Las razones son obvias, especialmente por posibles superposiciones de autoridad.

Como se indicó antes, el mejor mecanismo de coordinación de las políticas y programas de los institutos debe ser el Consejo Superior de Educación a condición de que sea operante, dinámico y bien ilustrado con los estudios que preparen las dependencias técnicas de cada organismo; de esta manera, la coordinación será más compacta y efectiva. Ello contribuirá

CUADRO 3
Miembro de las juntas directivas de los organismos del sector educativo

	ICETEX	ICFES	ICCE	COLDEPORTES	COLCIENCIAS	COLCULTURA	TOTAL
Ministerio de Educación o Delegado Permanente	1	1	1	1	1	1	6
Ministerio de Trabajo o Delegado Permanente	1						1
Ministro de Ob. Pública o Delegado Permanente			1				1
Ministro de Relaciones Ext. o Delegado Permanente						1	1
Jefe Dep. Adm. de Planeación o Delegado Permanente			1		1		2
Representante Ministerio de Defensa				1			1
Representante Ministerio de Salud				1			1
Director ICFES o su Delegado					1	1	2
Director de ICETEX		1					1
Director del SENA o su Representante				1			1
Representante o Delegado del Presidente de la República	2	2	2		4	4	14
Rectores de Universidades Asociadas		4					4
Representantes de Universidades oficiales	1						1
Representantes de Universidades privadas	1						1
Representantes Asoc. Col. de Universidades				1			1
Representantes de Organismos y Asociaciones Deportivas de carácter nacional				2			2
Representantes de Organismos y Asociaciones juveniles de carácter nacional				2			2
Representantes de entidades con fondos bajo administración del ICETEX	1						1
Total	7	8	5	9	7	7	43

- Notas:** a. El ministro de Educación preside todas las juntas directivas.
 b. Los directores o gerentes de los organismos del sector educativo asisten y forman parte de las juntas directivas con voz pero sin voto (se excluyen del cuadro).
 c. Con excepción de los miembros "ex-oficio", los demás tienen periodos de dos años en las Juntas directivas con derechos a ser reelegidos.

a evitar duplicidades y a concatenar esfuerzos con miras al logro de los objetivos finales de la educación.

Esto facilitará la tarea coordinadora y planificadora del Ministerio y hará más positiva la acción del Ministro en las Juntas Directivas de cada Instituto.

III. CONCLUSIONES

Los componentes básicos de la Reforma del Sector Educativo de 1968 representan un significativo avance para hacer más operativo y eficiente el sistema educativo.

Aunque subsisten zonas oscuras en cuanto a delimitación de líneas de autoridad, simplemente bastaría hacer dinámicos y operantes ciertos mecanismos que faciliten las tareas de formulación de políticas, fijación de prioridades y planeación de actividades en nivel de Ministerio y de ejecución en nivel de instituciones. Puede decirse que existe un marco definido operativo dentro del cual se pueden realizar acciones coordinadas en torno a objetivos finales claros.

Al descargar el Ministerio alguna de sus anteriores funciones en organismos especiales, no se estaba con ello amputando la autoridad del mismo. Al contrario, el Ministro puede hallar en los Directores de los Institutos descentralizados colaboradores de alto nivel y ejecutores de las políticas que fija, planifica y coordina el Ministro. Esto implica una participación activa y permanente del Ministro de Educación en la gestión de los organismos descentralizados. Paralelamente la creación de éstos no puede dar margen a interpretar que la gestión de sus programas les otorga un carácter de pequeños ministerios, con autonomía absoluta del Ministerio de Educación. Cuanto más estrechas y explícitas sean las relaciones ascendentes y descendentes, más clara será la ejecución de una política educativa.

Tampoco la Reforma puede dar margen a conflictos de autoridad y de competencia entre los organismos que aparentemente puedan realizar programas paralelos o complementarios. Existiendo una acción permanente de coordinación a través del Ministro, una planificación integral desde el Ministerio y un organismo consultivo como el Consejo Superior de Educación, el sector educativo puede modernizarse lo suficiente como para hacer más eficiente su acción frente a las necesidades emergentes cada vez más cruciales que impone la evolución de la sociedad a la educación.

