

Creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez en el contexto de la descentralización educativa en Colombia 1992-2000

*Flor Alba Gallo Gallo **

* Especialista en Ética y Pedagogía de la Universidad Juan de Castellanos. Licenciada en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Docente del área de Ciencias Sociales de la Institución Educativa Técnica Tomás Vásquez Rodríguez de Paipa. Correo electrónico: flor.gallo@uptc.edu.co, floga23@hotmail.com.





Resumen

En el presente trabajo se realiza un análisis sobre los efectos de la descentralización educativa en Colombia, tomando como estudio de caso la creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez del municipio de Paipa en Boyacá en el año de 1992 hasta su consolidación en el año 2000. Para lograr dicho objetivo, se realizó una investigación documental a fin de generar una interpretación del tema en estudio. Los textos y documentos primarios analizados fueron las Actas y Acuerdos del Concejo Municipal de Paipa elaboradas entre el año 1992 y 1993 sobre la creación de la institución. Asimismo, se realizó una búsqueda de información sobre descentralización y políticas educativas en artículos científicos, tesis e informes de organismos nacionales e internacionales. Los conceptos centrales de la investigación fueron organizados en tres categorías temáticas: 1.) definiciones de descentralización: 2.) relación entre descentralización, el enfoque neoliberal y las necesidades educativas en los municipios y 3.) creación del Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez, actual Institución Educativa Técnica Tomás Vásquez Rodríguez. Se concluye que la creación de la institución estuvo expuesta a la falta de lineamientos por parte del gobierno central en materia educativa, generando desaciertos en la forma como se llevó a cabo dicho proceso. Como aspecto positivo se destaca que la descentralización permitió la autonomía educativa del municipio, ya que después de 6 años de su creación, la institución logró atender las necesidades de la comunidad de acuerdo con el entorno productivo orientado al turismo.

Palabras clave: Políticas públicas, descentralización educativa, Municipio de Paipa Boyacá-Colombia, Colegio Tomás Vásquez Rodríguez





Creation of the Tomás Vásquez Rodríguez School in the context of educational decentralisation in Colombia 1992-2000

Abstract

In this work, an analysis is conducted of the effects of educational decentralisation in Colombia, studying the case of the creation of the Tomás Vásquez Rodríguez School in the municipality of Paipa, in Boyacá, in 1992, until its consolidation in 2000. To achieve this objective, a documentary research was carried out with the aim of presenting an interpretation of the topic of study. The primary texts and documents analysed were the Minutes and Agreements of the Municipal Council of Paipa, elaborated between 1992 and 1993, regarding the creation of the institution. In addition, a data search was carried out for educational policies and decentralisation in scientific articles, theses and reports by national and international organisations. The central concepts of the research were organised into 3 thematic categories: definitions of decentralisation; the relation among decentralisation, the neoliberal approach and educational needs in the municipalities; the creation of the Tomás Vásquez Rodríguez Municipal High School, currently named the Tomás Vásquez Rodríguez Technical Educational Institution, It is concluded that the creation of the institution suffered from a lack of guidelines from the central government regarding educational matters, creating uncertainty in the way in which this process was carried out. A positive aspect that is highlighted is that the decentralisation allowed for the educational autonomy of the municipality as, 6 years after its creation, the institution managed to attend to the necessities of the community as regards the productive environment related to tourism.

Keywords: public policies, educational decentralisation, Municipality of Paipa Boyocá-Colombia, Tomás Vásquez Rodríguez School





Introducción

Durante la crisis financiera de la década de 1980 que impactó a toda la región latinoamericana se evidenció un grave problema de eficiencia en las políticas públicas de los gobiernos que se manifestó en un elevado endeudamiento externo y déficits de empresas públicas. Asimismo, los organismos internacionales detectaron un progresivo deterioro de las áreas sociales como salud y educación y en la provisión de servicios básicos como agua potable, electricidad, telefonía, entre otros. Por tal motivo, en la década de 1990 se inició en la región el proceso de descentralización, bajo las dinámicas específicas de cada país latinoamericano con la finalidad de establecer los cambios en la estructura económica que permitieran dar respuestas a las necesidades generadas en el período de crisis. La descentralización constituyó un hecho característico y que impactó las políticas públicas en la región de América Latina en el período de 1990, a través de la cual se intentó dar solución a un problema de fondo. Dichos cambios conllevaron a la redefinición del rol del Estado, buscando transformar la función protectora y paternalista que le había caracterizado hasta el momento y en su lugar generar un reajuste macroeconómico a través de la apertura a la empresa privada y transnacional, además de traspasar a las regiones muchos de los problemas que implicaban grandes costos económicos y políticos¹. Este proceso de transformaciones económicas impactó profundamente en lo político y lo social, ya que propició un nuevo modelo de autonomía regional, tanto en la gestión de sus recursos como en el diseño de las políticas públicas.

Colombia no fue ajena a estos cambios. En esta nueva coyuntura regional, se promulgó la Consti-

¹ Emanuela Di Gropello, «Los modelos de descentralización educativa en América Latina». *Revista de la CEPAL*, 68. 1999: 153. Acceso el 18 de agosto 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12183/1/068153170_es.pdf



tución Política de 1991², marcada por un lado por la necesaria inserción de Colombia al nuevo modelo macroeconómico, denominado neoliberalismo. Por el otro lado, el país estaba inmerso en serias necesidades sociales derivadas de la violencia y la desigualdad, lo cual exigió que la carta política reconociera la diversidad étnica y social de la población, consagrando el Estado social de derecho que se tuviera impacto profundo en áreas fundamentales como la salud y la educación.

Así, la descentralización en el país se materializó a través de un proceso que conllevó a la transferencia gradual de recursos y funciones del Estado como ente central, para propiciar mayor autonomía en la toma de decisiones a las regiones y municipios, pero además fue determinante en la conformación de las políticas educativas, como la cobertura institucional, la cual requirió articularse a las condiciones y necesidades específicas que atravesaba el país en el plano político, social, económico y cultural, con la finalidad de atender no solo las demandas internas de la población, caracterizada en el momento por un acceso desigual al sistema escolar, sino también en la búsqueda del posicionamiento del país en el entorno mundial, tal y como proponían las políticas neoliberales³.

Lo anterior implica un cambio drástico en la política educativa del país, pasando de un Estado centralista que atendía la educación pública como una de las principales expresiones, a un Estado descentralizado que trasladó las competencias a las regiones. Esta situación tiene implicaciones muy importantes para comprender las políticas educativas que comienzan a regir a partir de ese proceso, ya que la descentralización no solo conllevó a una política fiscal y administrativa, sino

2 Constitución política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

Marcela Ceballos y Diana Hoyos, «El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000». *Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO. 2002.

3 Axel Rojas y Elizabeth Castillo, *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. (Cali: Editorial Universidad del Cauca 2005), 66.



también a grandes retos en los departamentos y municipios para gestionar el servicio educativo.

En efecto, al establecerse una mayor autonomía en cuanto a las decisiones en materia educativa por parte de los entes regionales, no solo se planteaba la necesidad de gestionar la progresiva transferencia de los recursos económicos, sino que se planteó la problemática al interior de cada municipio sobre cómo atender las necesidades particulares en educación, considerando aspectos como los niveles socioeconómicos, las condición urbana o rural, los sistemas productivos regionales, entre otros⁴.

Tomando como base lo expuesto, resulta importante para la comprensión de la actualidad educativa en el país, considerar este momento histórico debido a las decisiones, transformaciones, errores y aciertos que se produjeron. Por tal motivo, en el trabajo se presenta un análisis sobre los efectos de la descentralización en el sistema educativo colombiano en la década de 1990, tomando como caso el proceso de creación del Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez, en el municipio de Paipa en Boyacá, en el año de 1992, actualmente denominada Institución Educativa Técnica Tomás Vásquez Rodríguez. Se considera que el análisis de este caso permite conocer que la descentralización educativa no fue un proceso sencillo, especialmente para el municipio, el cual tuvo la importante misión de adelantar el proceso administrativo para materializar las necesidades educativas de Paipa sin contar con la tutela efectiva de la administración central en manos del Ministerio de Educación, que en dicho momento también adelantaba un proceso de reestructuración para atender las nuevas demandas en las políticas educativas nacionales. Por otro lado, la necesidad

4 Eduardo Aldana y Piedad Caballero, La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad, (Bogotá: Instituto Ser de Investigación, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina 1997), 10.



de relacionar la oferta educativa de la institución con la realidad económica y social del municipio significó otro reto a superar.

Para lograr el objetivo de la investigación y lograr un análisis amplio, se llevó a cabo un proceso de investigación documental, método considerado en el enfoque cualitativo que implicó una revisión sistemática de documentos para generar una interpretación del tema en estudio⁵. Los textos y documentos primarios analizados fueron las Actas y Acuerdos del Concejo Municipal de Paipa elaboradas entre el año 1992 y 1993 sobre la creación del colegio. Asimismo, se realizó una búsqueda de información a través de los siguientes descriptores: descentralización, descentralización educativa, políticas educativas en Colombia, misma que fue obtenida desde distintas fuentes documentales: a.) artículos en revistas científicas localizadas a través de bases de datos (SciELO, Redalyc y Dialnet) así como el motor de búsqueda Google Académico. b.) Tesis de Maestría y Doctorado, recogidas en repositorios universitarios. c.) Informes de organizaciones nacionales e internacionales, generados desde el año 1990 hasta 2017. El análisis realizado permitió construir las categorías que se presentan como parte del desarrollo del trabajo, como son: definición de descentralización; relación de la descentralización con las políticas públicas; relación entre descentralización, el enfoque neoliberal y las necesidades educativas en los municipios, hechos que atraviesan la creación del Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez en el contexto de la descentralización. Para cerrar el trabajo se presentan las conclusiones.

Por otro lado, es importante señalar que desde la revisión realizada se logró precisar que la des-

5 Nubia Posada. «Algunas nociones y aplicaciones de la investigación documental denominada estado del arte». *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 31, 2017: 243. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2017.73.57855>.



centralización educativa en Colombia no constituye un momento histórico breve, sino que abarca al menos dos décadas de desarrollo, desde que se inician las primeras reformas, a través de programas como el Plan de Integración Nacional (PIN) entre 1978 y 1982⁶ y aun bien entrado el siglo XXI ha generado debates y decisiones. Por tal motivo, es un proceso que requiere permanente interpretación y análisis, ya que sus efectos aún están vigentes.

¿Qué es la Descentralización?

La descentralización consiste en el retorno por parte del Gobierno central a los entes territoriales y gobiernos locales, de la autoridad sobre los procesos administrativos, políticos y económicos que estas conllevan⁷. En América Latina, la descentralización fue un proceso que tomó auge en la década de 1980 frente a las nuevas necesidades económicas insertadas en el modelo neoliberal, que requirieron redefinir el papel del Estado en la toma de decisiones y la gestión del gasto público. Sin embargo, no fue un proceso que se inauguró en dicho momento, ya que, en la región desde el origen de la vida republicana, se han propiciado pugnas y debates entre modelos político-económicos centralistas y federalistas⁸; la diferencia es que para finales del siglo XX se fomentaba un escenario globalizado que exigía a los Estados una apertura comercial y económica orientada a la integración de los mercados internacionales¹⁰.

Aunque se hace referencia a la descentralización como un único proceso, en realidad se distinguen tres formas distintas a través de las cuales la administración central otorga autonomía a las regiones. Dichas formas son:

6 Ceballos y Hoyos. «El impacto de la descentralización en Colombia», 23

7 Fabio Sánchez, «Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado». *Documento CEDE* 2006-15. Marzo. 2006, 14.

8 Sergio Boisier, «La descentralización: Un tema confuso y difuso» Documento 90-05. Santiago de Chile. 9 CEPAL-PNUD. 1990

10 Juan-Luis Klein y Benoît Lévesque, «La descentralización y la globalización en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el territorio: los casos de Québec y Chile». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 32, 1998, 97.



- Desconcentración, que consiste en el traspaso de las responsabilidades a unidades menores al interior de las instituciones del gobierno central, como los ministerios, y se caracterizan por un poder de decisión limitado.
- Delegación, implica la transferencia de la gestión de determinadas funciones a organizaciones públicas ubicadas fuera de la estructura gubernamental, como pueden ser empresas privadas, contratistas o empresas públicas encargadas de desarrollar determinadas áreas. Suelen tener relativa independencia de las decisiones del Estado.
- Transferencia de responsabilidades, a las unidades públicas o regionales que son claramente percibidas como estructuras independientes de las autoridades centrales, por tanto, gozan de autonomía para la toma de decisiones¹¹.

Para este estudio, se propone que el proceso de descentralización educativa que tuvo efectos en la creación de la Institución Educativa Tomás Vásquez Rodríguez siguió un proceso de transferencia de responsabilidades desde el Ministerio de Educación Nacional hacia el Consejo Municipal de Paipa, lo cual será abordado y evidenciado en los siguientes apartados del trabajo. No obstante, puede afirmarse que, de manera amplia, el proceso de descentralización como política de Estado, evidenció también las características de desconcentración y delegación.

La descentralización en Colombia fue un proceso que ya se había iniciado desde una serie de reformas, iniciadas con el Plan de Integración Nacional (PIN) entre 1978 y 1982, a través de políticas fiscales dirigidas a la autonomía de las regiones.

11 Di Gropello, «Los modelos de descentralización educativa», 154.



Las principales reformas incluyeron la Ley 14 de 1983, la cual reguló el recaudo e inversión de los impuestos municipales por transporte y timbre, y la Ley 12 de 1986 que reglamentó la cesión del IVA a los municipios y definió parámetros para la inversión de dichos ingresos tributarios. Asimismo, la promulgación de la Ley 11 de 1986, que reglamentó la elección popular de alcaldes y generó mecanismos de participación de la comunidad en la toma de decisiones locales¹².

Dicha etapa fue seguida por el “Programa de Modernización de la Economía Colombiana” del CONPES en 1990¹³, y a partir de la adopción de la nueva Constitución se alcanza la cúspide de dicho proceso debido a su consagración en Carta Magna, profundizando la descentralización política a través del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana¹⁴.

La Descentralización y las políticas públicas educativas:

Entre la multiplicidad de definiciones que se identifican sobre el término Políticas Públicas, se ha optado por la establecida por Velázquez, en su texto “Hacia una nueva definición de política pública”, quien las concibe como un proceso de toma de decisiones a través de dispositivos acordados entre las autoridades y las comunidades, a fin de solucionar y/o prevenir una situación que se desea modificar¹⁵.

Estas políticas se encuentran articuladas al sistema político y particularmente al Estado, que establece distintos instrumentos como leyes, decretos y reglamentos que plantean no solo definiciones, sino principios éticos, ideológicos o doctrinarios, además de los contenidos administrativos

12 Ceballos y Hoyos. «El impacto de la descentralización en Colombia», 28

13 Andrés López, *Las etapas de la liberalización de la economía colombiana*. Proyecto Regional de Reforma de políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL, 1995, 19.

14 María Franco y Felipe Crisanchó, «El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia». *Estudios de Derecho*, Universidad de Antioquia 154, diciembre 2012, 241.

15 Raúl Velázquez, «Hacia una nueva definición de política pública». *Desafíos* 20. 2009, 156.



y técnicos que les permiten su materialización efectiva¹⁶. De tal manera que hablar de políticas públicas, y en general de políticas educativas en Colombia, conlleva a comprender también que el escenario de la descentralización considera no solo estrategias de tipo fiscal y administrativo, sino un modelo político e ideológico que enmarca la nueva visión de país¹⁷, el cual tiene como punto de inflexión en la Constitución Política de 1991.

No obstante, de la misma manera que el proceso de descentralización se viene produciendo desde la década de 1980 en el sector educativo colombiano, los cambios trascendentes en las políticas educativas se iniciaron con los requerimientos de un nuevo modelo de productividad que se gestó durante esa misma década, basados en la búsqueda de la calidad y la competitividad, que atendiera el problema del déficit en la cobertura y las desigualdades en el acceso a los servicios¹⁸, lo cual fue derivando hacia la década de los 90 en considerar que la atención de los grandes problemas que se confrontaban en la prestación de los servicios educativos, podría ser solucionado desde la transferencia de recursos y de la evaluación de la oferta a los municipios¹⁹.

Durante las décadas de los años 80 y 90, el sistema educativo público poseía una infraestructura calculada en alrededor de 45.000 centros educativos, los cuales no garantizaban la continuidad en los distintos niveles, especialmente en las zonas rurales, mientras que en el sector privado se calculaban alrededor de 10.000 instituciones²⁰. A partir de la reforma de las políticas educativas, se inició el proceso de incremento de la cobertura educativa en las distintas regiones del país, siendo uno de los mecanismos la creación de nuevas instituciones privadas y las concesiones, las cuales estaban re-

16 Evangelina García Prince, *Políticas de igualdad equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. San Salvador: Programa de Naciones Unidas PENU. 2008, 25.

17 Carlos Figueredo, Jorge González y Héctor González, «Las políticas públicas educativas en Colombia y su pertinencia en los planes de desarrollo» (tesis de maestría en alta dirección de servicios educativos Universidad San Buenaventura, 2016), 34.

18 Freddy Pérez, «Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad». *Actualidades Pedagógicas*, vol. 1, 71, 2018: 196. Acceso el 19 de agosto de 2020, DOI: <https://doi.org/10.19052/ap.4430>

19 Michael Apple, «¿Pueden las pedagogías críticas interrumpir las políticas neoliberales?», *Opciones Pedagógicas* 24. 2001, 28, Biblioteca central Universidad Pedagógica nacional, Producción UPN-1069

20 José Piñeros, «Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad» (Tesis de Maestría en Ciencias Económicas). Universidad Nacional de Colombia, 2010.



guladas por la Ley General de Educación²¹ promulgada en 1994. Dichas actuaciones buscaban cubrir el déficit en la institución pública cediendo autonomía a los entes regionales en materia educativa.

En este proceso, se presentan otras estrategias para ampliar la cobertura educativa, como el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la calidad de educación secundaria (PACES) y el programa de colegios por concesión de Bogotá²². Cabe destacar que en los 10 años posteriores a la reforma se observa una disminución de las instituciones oficiales y un aumento de las privadas, así mismo, a partir de la descentralización se produce un decremento en las instituciones urbanas y un incremento en las rurales, mencionándose también un aumento del número de estudiantes atendidos con respecto a los años anteriores²³, lo cual muestra los efectos generados por las nuevas políticas en el sector educativo nacional.

Esto indica que en un primer momento de formulada la descentralización educativa, existieron algunos desaciertos que impidieron el cumplimiento de los objetivos planteados, que básicamente se debían a la inadecuada distribución de los recursos fiscales y al divorcio entre las orientaciones pedagógicas del ente rector (Ministerio de Educación Nacional) y los procesos administrativos municipales y departamentales²⁴. Esto es así, ya que anterior a la formulación de la Ley General de Educación no existían directrices claras que regularan la gestión educativa, puesto que la Ley 24 de 1988²⁵ vigente hasta el momento no era explícita en cuanto a la transformación pedagógica y curricular en función de los nuevos requerimientos del país, sino que estaba referida a la viabilidad administrativa del traslado del recurso docente por parte

21 Ministerio de Educación Nacional, *El desarrollo de la educación en el siglo XXI*. Informe nacional de Colombia. Oficina Nacional de Planeación, Bogotá 2004.

22 María Ramírez y Juana Téllez, *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX*. Documento de trabajo 379. Bogotá: Banco de la República, 2006, 62

23 Luis Piñeros, *Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009*. Bogotá: Proyecto Educación Compromiso de Todos, 2010, 27

24 Eduardo Aldana y Piedad Caballero, *La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad*, Bogotá, Instituto Ser de Investigación, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, 1997

25 Ley 24 de 11 de febrero de 1988 por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.



del MEN hacia las autoridades locales, dejando por fuera lineamientos para que los municipios fueran capaces de gestionar el servicio educativo según las necesidades propias de las comunidades.

Con la intención de ir avanzando en la necesaria relación entre el Estado y lo local, en 1992, (año de creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez), el Ministerio de Educación Nacional, mediante el Decreto 2127²⁶, realizó una reestructuración en las áreas administrativas y de gestión, lo cual permitió trasladar las competencias a las regiones tanto de los recursos financieros como de personal. Dicha reestructuración estaba orientada a descentralizar la estructura educativa con la intención de mejorar la eficiencia interna de la administración, la eficacia externa del sistema educativo en general e incentivar la participación de las comunidades en la solución de las necesidades en materia educativa²⁷.

La Ley 60 de 1993, reglamentó las competencias de departamentos y municipios, así como la distribución del situado fiscal y de la participación municipal²⁸. Esta herramienta permitió la autonomía administrativa de los municipios en cuanto a los servicios educativos ofrecidos por el Estado en educación preescolar, básica y media, además de la financiación de la infraestructura, la dotación educativa y su sostenimiento²⁹. Para hacer viable la propuesta, correspondió al CONPES establecer las directrices para dichos planes³⁰. Cabe destacar que la mencionada ley fue derogada por el art. 113, Ley 715 de 2001.

Al evaluarse los resultados de los instrumentos que hasta el año 1993 regulaban la descentralización educativa se evidenciaron algunas dificultades en la práctica, puesto que, tal y como se ha

26 Decreto 2127 de diciembre 29 de 1992 (Por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional). Diario Oficial N° 40.704. 1992

27 Juan Carlos Torres, Horacio Duque, «El proceso de descentralización educativa en Colombia» *Revista Colombiana de Educación* 29, 1994: 26, Acceso el 19 de agosto de 2020. DOI: <https://doi.org/10.17227/01203916.5364>

28 Ley 60 de agosto 12 de 1993 (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones)

29 Fabio Sánchez, «Descentralización y Progreso en el acceso a los servicios sociales de Educación, Salud y Agua y Alcantarillado», *Documentos CEDE* 2006-15. Bogotá Universidad de los Andes 2006, 6

30 CONPES, Social *Criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud*. Documento No. 026 MIN-EDUCACION, MIN-SALUD, DNP: UDS-UDT. Bogotá, mayo. 1994,3



señalado, los lineamientos estaban enfocados en la transferencia de la gestión administrativa a fin de que las asambleas departamentales y los consejos municipales o distritales fuesen los entes encargados de vigilar la cobertura del servicio educativo, pero muy poco se logró avanzar en cuanto a la implementación de los lineamientos o directrices que permitieran a las regiones hacer efectivos dichos cambios de acuerdo a las necesidades y fortalezas con las que contaban. En tal sentido, una de las críticas más claras es que en este proceso solo se logró que se acentuaran los desequilibrios regionales debido a la inadecuada división administrativa de recursos desde el ente central hacia las regiones³¹, lo cual incentivó las discrepancias entre sectores y obstaculizó la creación de nuevas instituciones educativas en el país, debido a que no se consideró una verdadera relación entre la oferta y la demanda educativa.

31 Eylenth Pinilla, «El proceso de descentralización educativo en Colombia y sus implicaciones en Peñoncito Magdalena: una mirada desde la experiencia» *Revista Cambios y Permanencias*. 8, 2, 2017: 402, Acceso el 19 de agosto de 2020, <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/7789/7967>

Esta problemática se evidenció al consultar las actas de creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez, observándose en los documentos falta de acuerdo entre los miembros del Concejo Municipal en temas fundamentales como el enfoque formativo de los futuros egresados, o la ausencia de un experto en materia de políticas educativas que presentara información confiable sobre las necesidades a ser atendidas en la población estudiantil, más allá de la ampliación de la cobertura que promulgaban las Leyes generadas en la descentralización. Dicho tema será abordado en el apartado N° 4 de este trabajo.



La descentralización, el enfoque neoliberal y las necesidades educativas en los municipios.

Las estrategias que orientan los sistemas educativos en cualquier país del mundo no están aisladas de las estructuras u orientaciones políticas internas ni de las tendencias y regulaciones internacionales^{32 33}, y Colombia no es la excepción a esta interrelación entre las necesidades internas y las demandas externas.

Todo Estado modernizado observa en la educación una de las principales instituciones que debe garantizar en los ciudadanos el acceso a la información, la tecnología, la cultura, así como las capacidades de pensamiento necesarias para actuar en el mundo, y para ello diseña sus políticas educativas³⁴. Esto permite explicar por qué las transformaciones en el proceso educativo eran vitales para consolidar el sistema descentralizado que se adelantó en el país momento, ya que lo educativo no solo es concebido como una función social, sino que también es un instrumento de relación con los sistemas tecnológicos y económicos que prevalecen a nivel mundial.

Lo anterior puede mostrarse con las actuales políticas educativas internacionales que dominan el escenario del siglo XXI, las cuales están orientadas a promover competencias como la ecología, la interculturalidad, la ética y el civismo, fundamentales en la organización de la nueva sociedad y su implicación en la educación formal, tal y como señala la UNESCO³⁵. Dichas orientaciones provienen de un proceso de transformación de paradigmas frente a las concepciones y las políticas educativas que prevalecieron en la última década del siglo XX acordes a una sociedad que iniciaba el proceso de

32 Rafael Ávila, «Las relaciones entre la educación y la cultura en Pierre Bourdieu». *Revista Colombiana de Sociología*. VII 1. 2002: 9-26, Acceso el 20 de agosto de 2020, https://www.researchgate.net/publication/266468686_Las_relaciones_entre_la_educacion_y_la_cultura_en_Pierre_Bourdieu/fulltext/54af9c240cf29661a3d5c253/Las-relaciones-entre-la-educacion-y-la-cultura-en-Pierre-Bourdieu.pdf

33 Carolina Robledo Castro, Luis Amador Pineda y José Nández Rodríguez, «Políticas públicas y políticas educativas para la primera infancia: desafíos de la formación del educador infantil». *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17, 1. 2019: 169-191, Acceso el 20 de agosto de 2020, <http://www.scielo.org.co/pdf/rlics/v17n1/2027-7679-rlcs-17-01-00169.pdf>

34 Gilberto Graffe y Gloria Orrego, «El texto escolar colombiano y las políticas educativas durante el siglo XX» *Itinerario Educativo*. Año XXVII 62 (julio – diciembre) 2013, 91-113.

35 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. *Ciudades del aprendizaje y los ODS: una guía de acción*. Paris: UNESCO 2017



globalización³⁶, pero, además, también consideran una realidad que se ha derivado del proceso de globalización, como es el caso de las migraciones, la interculturalidad y las nuevas modalidades laborales. De la misma manera, y partiendo del anterior ejemplo, las políticas neoliberales que fueron tendencia en la región desde finales de los años 80 estuvieron llamadas a atender en su momento a un cambio de paradigmas frente al Estado paternalista y proteccionista que caracterizaba a los gobiernos latinoamericanos, los cuales obtenían resultados poco rentables económicamente.

En el momento de auge del modelo neoliberal, los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, recomendaron reducir drásticamente la inversión pública en el área educativa y estimular la privatización del sistema escolar bajo las figuras de la descentralización y la modernización, debido a lo costoso que resultaba para el Estado sostener la educación gratuita con amplia cobertura³⁷. De esta manera, el Estado ya no tendría el deber de garantizar el derecho a la educación, sino de vigilar la prestación del servicio.

En la Constitución política, se estableció la educación como una función social (Art. 67)³⁸, tomando en cuenta que, aun dentro del modelo neoliberal, un aspecto fundamental del cambio constitucional debía estar orientado a considerar las desigualdades que se evidenciaban cada vez más pronunciadas en el país, debido no solo a la crisis económica sino a las consecuencias de la violencia. Sin embargo, a pesar de su orientación social, en el modelo político y espíritu de la Carta también se pretendió superar el modelo económico proteccionista y establecer una república unitaria

36 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. *La alfabetización funcional. Cómo y por qué*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

37 Alejandro Useche, «Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia». Revista *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*. 2.2. 2002: 75-108, Acceso el 20 de agosto de 2020, DOI: <https://doi.org/10.22518/16578953.862>

38 Constitución política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991



descentralizada, en la cual se otorgaba autonomía a sus entidades territoriales³⁹. Por tal motivo, puede afirmarse que el proceso de reorganización propendió a atender la problemática evidenciada en lo social, a la vez que se garantizaban los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado, acompañando dicha autonomía territorial con una mayor presencia del sector privado. Esto se observa en el ámbito educativo, cuando en el Art. 68 de la Constitución Política se amplía la posibilidad del capital privado en la gestión de los establecimientos educativos.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se presenta y materializa al país con rango constitucional el modelo descentralizado a través del estímulo y fortalecimiento de los departamentos y municipios, así como el apoyo de la inversión privada en las políticas públicas. Con dicho modelo se propuso atender a las necesidades específicas de las comunidades en materia educativa a través de la ampliación de la cobertura, con más establecimientos que ofrecían el servicio y paralelamente, reducir el gasto en materia educativa bajo la administración del Ministerio de Educación Nacional. Para esto fue fundamental también lograr la descentralización de los recursos, gestionada bajo los mecanismos de Situado Fiscal para departamentos y distritos en los ámbitos de salud y educación, tal y como establecen los Artículos 356 y 357 de la Constitución⁴⁰.

En tal sentido, con el nuevo modelo descentralizado se promovió la reducción de la responsabilidad del Estado en materia educativa, rol que es asumido por las regiones y en determinados casos, por el sector privado mediante procedimientos como las concesiones, las cuales propiciaban la

39 Jhon Jairo Acevedo, «La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia». *Revista Ciencias Estratégicas*, 22, julio-diciembre 2000: 305. Acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.redalyc.org/pdf/1513/151313682010.pdf>

40 Decreto 2676 de diciembre 29 de 1993 (por medio del cual se reglamenta parcialmente el inciso segundo del artículo 15, el artículo 18 y el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley 60 de 1993 y se dictan otras disposiciones) Diario Oficial No. 41159. 1993



inyección de capital para la prestación de este servicio, hasta el momento, gratuito y obligatorio. Al traspasarse la autonomía financiera a los municipios, estos serán los encargados de gestionar el servicio educativo de acuerdo a las necesidades identificadas en las comunidades; no obstante, según aportan Giraldo-Paredes y De la Cruz-Giraldo en el texto “La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia”, esto no hizo sino burocratizar el proceso de toma de decisiones en materia educativa, incrementando las desigualdades entre los distintos estratos sociales y entre lo rural y lo urbano, a la vez que benefició el vínculo de los particulares con las instituciones educativas bajo el pretexto de la calidad en el servicio educativo⁴¹.

De lo anterior se deriva otra problemática que fue observada en las Actas del Concejo Municipal de Paipa consultadas para analizar la creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez: la estructura descentralizada no contó con la adecuada organización y vigilancia de las instancias centrales competentes. Esta falta de organización tuvo distintas consecuencias, entre las cuales puede destacarse que los entes municipales actuaron sin objetivos curriculares claros, como es el caso que ocupa en el presente trabajo, en el cual no solo se observó retrasos en el proceso de creación de la institución, sino poca claridad en la posibilidad de articular la orientación técnica de la institución con el contexto económico y productivo de Paipa, basado en el Turismo. Por otro lado, el modelo de transferencia de la administración del servicio educativo a los departamentos y municipios sin los debidos criterios en cuanto a las necesidades de cobertura se ha asociado a poca transparencia en la gestión de los recursos por parte de las autoridades municipales^{42 43}; sin mencionar que los lineamientos peda-

41 Holbein Giraldo-Paredes y Gustavo De La Cruz-Giraldo, «La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia», *Revista Criterio Libre jurídico*. 13, 2. 2016: 121, Acceso el 20 de agosto de 2020, DOI: <https://doi.org/10.18041/crilibjur.2016.v13n2.26208>

42 Useche, “Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia». *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*. 75-108.

43 Di Gropello, «Los modelos de descentralización educativa», 158.



gógicos y curriculares también son autónomos, lo cual resulta en la desarticulación con una política educativa nacional integral y equitativa⁴⁴.

Dicho lo anterior, a continuación, se presenta el proceso de creación del Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez (actualmente Institución Educativa Tomás Vásquez Rodríguez), en el Municipio de Paipa (Boyacá, Colombia) y se expone como éste se relaciona con el contexto de la descentralización vigente en dicho momento histórico.

El Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez en el contexto de la descentralización

La creación de la IE Tomás Vásquez Rodríguez, del municipio de Paipa en Boyacá⁴⁵ se desarrolló en pleno proceso de descentralización del sector educativo en el año 1992. El estudio de este caso se considera importante ya que muestra no solo los distintos eventos que rodearon el proceso de aprobación del proyecto, sino algunos elementos que permiten interpretar ciertos desaciertos en cuanto a la debida orientación y asesoramiento por parte del Ministerio de Educación Nacional al delegarse dichas responsabilidades a los integrantes del Concejo Municipal del municipio.

El municipio de Paipa está enclavado en la región de la cuenca del alto Chicamocha y cubre un área de 424 kms². La actividad productiva tradicional fue la agricultura, la cual fue característica de la región hasta 1947. En dicho año se expide la Ley 88 que estimuló las construcciones urbanas, conllevando a un crecimiento de la región en términos demográficos y físicos gracias a la creación de mayor infraestructura de viviendas y servicios,

44 Freddy Pérez, «Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad», Revista *Actualidades Pedagógicas*, 71, 2018: 193-213, Acceso el 21 de agosto de 2020, DOI: <https://doi.org/10.19052/ap.4430>

45 Acuerdo No 006 de 1992, (Por el cual se crea un colegio de formación básica secundaria y media vocacional en las artes tradicionales en el Municipio de Paipa) Departamento de Boyacá. Concejo Municipal de Paipa. 1992.



lo cual permitió el progresivo abandono de las tierras. Entre los años 1966 y 1970 se llevó a cabo la construcción de la termoeléctrica, lo cual marca el inicio de una etapa industrial en la región. Justamente en la década de 1970 se descubre el potencial turístico de las aguas termo minerales de Paipa, reconocidas por sus propiedades medicinales. Gracias a la afluencia de visitantes a las aguas termales, hacia la década de los años ochenta se hace una inversión para fomentar el turismo y se construye un corredor peatonal y ciclístico sobre el cual se edifican hoteles y establecimientos comerciales que apoyan dicha actividad económica⁴⁶.

En la actualidad, la actividad turística está sustentada en la infraestructura hotelera y comercial en torno a las aguas termales y el lago Sochagota. Dicho sector es una de las principales fuentes de empleos formales de la región y de ingresos de carácter informal⁴⁷. Para los años 1991 y 1992, fecha de creación de la Institución educativa, el municipio quedó establecido como entidad descentralizada con autonomía administrativa y financiera para la prestación de servicios y fomento turístico⁴⁸. Lo anterior muestra que el turismo en Paipa no solo constituye la fuente de ingresos para el municipio, sino que dicho sector también representa la oferta laboral principal para sus habitantes a través de empleos directos e indirectos, lo cual debió ser considerado en el proceso de creación de la orientación técnica de la institución hacia dicha área productiva.

El proyecto de acuerdo para la creación del Colegio Municipal de Bachillerato Tomás Vásquez Rodríguez es presentado por el entonces alcalde Municipal⁴⁹, siendo aprobado por el Concejo el 21 de agosto de 1992⁵⁰. De acuerdo con la Ley 60 de

46 Wilson Rojas, «Transformación del área urbana de Paipa (Boyacá), 1950-2010. Análisis geohistórico», Revista *Perspectiva Geográfica*, 16, 2011: 133-150, Acceso el 21 de agosto de 2020, <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1753/1748>

47 Jorge Parra, «Programa para la disminución de la pobreza y seguimiento al avance de las metas del milenio en el departamento de Boyacá. Plan de acción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio». Tunja: PNUD. 2016

48 Acuerdo 017 de diciembre Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1

49 Acta 007 del 14 de agosto, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2

50 Acta 008 del 21 de agosto, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2



1993, que se establece como parte de la descentralización, los departamentos debían recibir el “situado fiscal”, que constituye un 24.5% de los ingresos corrientes del gobierno central, los cuales deben asignarse entre los departamentos según la proporción de los usuarios actuales y potenciales. En el caso de los servicios educativos, los departamentos debían asignar el 60% para educación y los usuarios potenciales de dichos ingresos son la población en edad escolar, entre 3 y 15 años, menos los que se encuentran estudiando en el sector privado. Por su parte, los municipios obtenían una proporción creciente de los ingresos corrientes del gobierno nacional, que representaban el 14% en 1993⁵¹.

Las transferencias del gobierno central a las comunidades también se establecieron por participación, de acuerdo, con una fórmula que considera características socioeconómicas como la pobreza, lo cual incide internamente en la política de gasto y gestión de los municipios⁵². Lo anterior es muy importante de destacar en el proceso de acuerdos para la conformación de la institución educativa, ya que el argumento central giró en torno a las ayudas a la población escolar más pobre del municipio, considerándose la creación del colegio como una forma de concretar dichas ayudas articuladas al programa de descentralización que adelantaba el gobierno, razón por la cual se exigía un estudio minucioso del proyecto⁵³.

Una de las cuestiones que centra el debate al interior del Concejo Municipal de Paipa para el proyecto de creación del colegio es establecer una institución con orientación técnica. Es por ello que en un primer momento se establece la creación de la mención de Hotelería y Turismo, tomando en cuenta que el desarrollo socio productivo del mu-

51 Ligia Melo, *Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública Colombiana*. Borrador No 350. Banco de la República 2005, 13.

52 Ignacio Lozano, «Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia». *Revista de Economía del Rosario*. Vol 2. No 1. 1999: 141-160, Acceso el 21 de agosto de 2020. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/986/885>

53 Acta 009 del 30 de agosto, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1.



nicipio está muy asociado a esta área económica, tal y como se expuso previamente, razón por la cual se plantea que los egresados de la institución pueden incorporarse inmediatamente al mercado laboral. Sin embargo, tras un largo debate al interior del Concejo Municipal el 30 de agosto de 1992, se propone su ampliación hacia las artes tradicionales, argumentándose la tradición artesanal del municipio⁵⁴. Lo anterior permite interpretar desde la lectura de los documentos, las dificultades y desaciertos en los que se incurrió debido a la ausencia de un claro asesoramiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, ente encargado de velar por las instituciones de formación media técnica en el país.

54 AMP, Acta 009 del 30 de agosto, ff. 2.

55 Acta 015 del 25 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2.

El cambio de la orientación técnica de la institución hacia la formación en artesanía queda expresada en el Acta No 015, en la cual se concreta el título del proyecto: «Crear el instituto docente del orden municipal de formación básica Secundaria y Media vocacional en las artes tradicionales, que se denominará COLEGIO TOMÁS VASQUÉZ RODRIGUEZ el cual contará de conformidad con la ley con autonomía administrativa y patrimonio público»⁵⁵, cumpliendo de esta manera con la descentralización educativa que se propone desde las nuevas políticas gubernamentales pero sin considerar un estudio de las necesidades de formación técnica acordes al sistema productivo del municipio.

Ahora bien, en los debates generados, queda en evidencia la necesidad de contar con una comisión con competencia educativa que permita adelantar el proceso de creación de la institución. De tal manera que en el acta 016 se aprueba la designación de un Comité de Educación y la facultad del alcalde



para la ejecución de los recursos presupuestales correspondientes a la creación del colegio. Asimismo, se establecen los niveles educativos que conformarán el colegio y los criterios para establecer el pago de la matrícula la cual será gratuita para los estudiantes que deban pagar la pensión mínima fijada por el gobierno; además se establecen los criterios para la aprobación del presupuesto que deberá contar con el visto bueno del Concejo Municipal⁵⁶. El proyecto de Acuerdo 013 «Por el cual se crea un colegio de formación básica secundaria y media vocacional en las artes tradicionales en el municipio de Paipa», queda aprobado y pasa a ser “ley de municipio”, como textualmente reza el acta 017⁵⁷, el cual es aprobado en el Acuerdo 006 de 1992, estableciendo que el Colegio inicialmente funcionará en el año 1993 con los grados VI y VII⁵⁸.

Para el funcionamiento del colegio, el municipio destinó un predio de su propiedad en la cual funcionaba la escuela «Alianza para el Progreso» que seguirá en la misma instalación en diferente jornada, quedando a disposición del alcalde, mediante decreto, la aprobación de la construcción de áreas y servicios para funcionamiento exclusivo del colegio⁵⁹. Ahora bien, en este proceso también se plantea que la institución debe contar con todos los lineamientos emanados por la máxima autoridad educativa nacional. Por ello se aprueba la autorización al alcalde para suscribir convenio con el Ministerio de Educación Nacional y realizar los movimientos presupuestarios para la adjudicación de plazas docentes y cargos administrativos, según la descongelación Nacional de la Planta de docentes de la nación. quedó establecida en el Acuerdo 007 de 1993⁶⁰; lo anterior se dispuso de acuerdo con la Ley de la Municipalización de 1989, que delegó la administración de la educación a los alcaldes y a

56 Acta 016 del 25 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1.

57 Acta 017 del 30 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1.

58 Acuerdo 006 del 30 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2.

59 Acuerdo 005 del 17 de abril, Concejo Municipal de Paipa, 1993, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2.

60 Acuerdo 007 del 14 de mayo, Concejo Municipal de Paipa, 1993, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2.



los municipios, pero bajo la obligación de la Nación para el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo a su cargo⁶¹.

La estructura orgánica de la institución se conformó con el Consejo Directivo como principal jerarquía, constituido por el alcalde, el director de núcleo de desarrollo educativo, delegados de la comunidad educativa y el Concejo Municipal y el Rector del colegio. La función del Consejo Directivo fue establecer el estatuto de funcionamiento, la gestión y control de los cargos, coordinar lo referido a las matrículas y establecer la escala técnica de empleos, entre otras atribuciones⁶². De esta manera se logra observar que, en el proceso de descentralización, la figura de la autoridad administrativa es central en la organización educativa.

Es importante tomar en cuenta que el proceso de descentralización en el sector educativo no fue viable sino hasta el año 1994⁶³, momento en el cual se promulga el marco normativo en la Ley General de Educación de 1994⁶⁴, que permitió hacer viable el proceso administrativo de transferencia de competencias y recursos. En dicha Ley hay aspectos claves, tales como la consideración del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los sectores de la comunidad educativa o la creación de las Juntas Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Educación, como órganos de asesoría al Ministerio para proponer las políticas educativas⁶⁵.

Para dicho momento, el Colegio Tomás Vásquez Rodríguez ya estaba en funcionamiento, así que la creación del mismo no considero lineamientos necesarios que hubiesen permitido lograr la necesaria articulación de los procesos adminis-

61 Ley 29 de 1989 (febrero 15) por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones. Diario Oficial No 38713. 1989.

62 Acuerdo 014 del 9 de diciembre, Departamento de Boyacá. Concejo Municipal de Paipa. 1993

63 Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento, «Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia», Revista académica *Coyuntura Social* 013124, Fedesarrollo. 1997: 91-135, Acceso el 21 de agosto de 2020, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1811>

64 Ley 115 de 1994 de febrero 8 de 1994, «Por la cual se expide la Ley General de Educación», Congreso de Colombia.

65 Manuel de Puelles Benítez, «Estudio teórico sobre la experiencia de descentralización educativa», *Revista Iberoamericana de Educación*. No 3. Enero-abril. 1994: 13-30, Acceso el 21 de agosto de 2020, <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie03a01.PDF>



trativos, con lo curricular y las necesidades de las comunidades; por tanto, puede interpretarse que algunas de las decisiones tomadas por los representantes del Concejo, posterior a sus respectivos debates carecieron del debido respaldo técnico y experto frente a criterios necesarios que posteriormente estableció la Ley General de Educación. Con relación a lo señalado, Torres y Duque, en el artículo titulado «El proceso de descentralización educativa en Colombia», observan que la improvisación fue un signo común en la constitución de las instituciones educativas en la primera etapa de la descentralización⁶⁶.

En el mes de febrero de 1995 se crea la sección nocturna del Colegio, en los niveles de educación básica, secundaria y media vocacional, a iniciar en ese mismo año con el grado VI, cuya orientación es la formación en Turismo⁶⁷, con lo cual se retoma la propuesta original de articular la formación de la institución con las necesidades productivas del municipio. En este momento, las principales decisiones municipales se centran en la infraestructura, dotación y cargos docentes⁶⁸. Si bien para el momento ya la Ley General de Educación había sido promulgada, en materia administrativa fue criticada por presentar falencias en cuanto a la falta de presupuesto y el congelamiento en la planta docente⁶⁹, lo cual viene a generar otros inconvenientes que ya no solo se relacionan con la inclusión de las políticas educativas a la realidad social, sino a la problemática de la creación de cargos y salarios. En el caso de la institución en estudio, las limitaciones financieras fueron atendidas gracias a un convenio el Concejo Municipal y la empresa FINDETER hasta por \$780 millones para la ejecución de las obras del plan de gobierno municipal⁷⁰, siendo ésta una de las características de la descentralización al

66 Juan Carlos Torres y Horacio Duque, «El proceso de descentralización educativa en Colombia» *Revista Colombiana de Educación*, 29: 1994, Acceso el 22 de agosto de 2020, DOI: <https://doi.org/10.17227/01203916.5364>

67 Acuerdo 002 del 10 de febrero, Concejo Municipal de Paipa, 1995, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1.

68 FINDETER. *Evaluación Financiera. Municipio de Paipa. Construcción y dotación del Colegio Municipal Tomás Vásquez Rodríguez*. (1993): 3

69 Omar Pulido Chávez, «Veinte años de la Ley 115 de 1994. En Políticas educativas. Un nuevo proyecto educativo nacional». *Revista Educación y ciudad*. No 27 2014: 15-26, Acceso el 22 de agosto de 2020, <https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/28/1580>

70 FINDETER. *Evaluación Financiera. Municipio de Paipa. Construcción y dotación del Colegio Municipal Tomás Vásquez Rodríguez*. (1993): 4



permitir la articulación de las instituciones educativas con la empresa privada.

Hasta el año 2000 la descentralización aún no había logrado consolidar políticas claras que permitieran un efectivo funcionamiento del sistema educativo gestionado por las administraciones territoriales⁷¹. Por tal motivo, la Ley 715 del 2001⁷² estableció más claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el proceso de descentralización y reformó el procedimiento de asignación de recursos de acuerdo con las necesidades de los municipios, otorgando funciones a las Entidades Territoriales Certificadas, las cuales tienen la misión de garantizar que los recursos sean distribuidos de acuerdo con el tamaño de la institución educativa y el índice de pobreza de los estudiantes⁷³.

Ahora bien, contrastando la información obtenida en la revisión de las actas y acuerdos del Concejo Municipal de Paipa en relación con la creación de la Institución educativa, con la información obtenida de los artículos científicos sobre el tema, puede afirmarse desde la perspectiva de esta investigación, que el proceso de descentralización ha tenido aspectos positivos y negativos en la gestión de las políticas educativas en el país. Por un lado, ha quedado evidenciado que la descentralización educativa no fue llevada de una manera organizada, a través de procesos de organización y capacitación de los entes regionales, ya que no solo se trataba de la gestión de los recursos, sino que era necesario organizar de manera clara la estructura administrativa y docente con la participación de expertos capacitados. Se ha señalado que todas las decisiones iniciales para la creación de la institución fueron tomadas por los miembros políticos del Concejo⁷⁴.

71 Juan David Parra, «El reto de la descentralización educativa: Reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del Departamento del Atlántico» *Papel Político* 22 2017, 339-367

72 Ley 715 de 2001 (diciembre 21) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44654. 2001

73 Ministerio de Educación Nacional Revisión de Políticas Nacionales. Educación en Colombia. OECD/ Min Educación. Bogotá 2016, 3-332

74 Acta 007 del 14 de agosto, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2



Quedó especialmente evidenciada las diatribas al interior del Concejo en cuanto a la aprobación de la orientación técnica de la institución educativa hacia las artes tradicionales, desestimando el proyecto original de orientarlo al turismo según las líneas productivas del municipio⁷⁵; además, que la conformación de la comisión de educación se realizó posterior al acta de creación⁷⁶. Asimismo, en las actas consultadas no quedó evidencia de la existencia de asesoramiento técnico por parte del MEN, ni se evidenció la inexistencia de expertos en materia de políticas educativas.

Sin embargo, también se puede mencionar, como aspectos positivos que el proceso de descentralización educativa propició la autonomía necesaria para que el municipio de Paipa pudiera crear un colegio de acuerdo con sus propias necesidades locales, en el cual podría participar la comunidad atendiendo a la población de estratos 1 y 2⁷⁷. Si bien la realidad de orientar la formación técnica al área de Turismo no se hizo palpable sino hasta el año 1998, cuando el Colegio pasó a ser identificado como Institución Educativa Técnica Tomás Vásquez Rodríguez⁷⁸, el hecho de que antes del año 2000 el municipio pudiera contar con una institución formadora de jóvenes capaces de insertarse al mercado laboral en su propia localidad, constituye un logro importante no solo en términos de la cobertura educativa sino de la pertinencia social de la institución.

Conclusiones

La descentralización es un proceso que se inició en la década de 1990 en el marco del modelo económico neoliberal hacia el cual giró el país frente a las exigencias de los organismos económi-

75 Acta 015 del 25 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 2.

76 Acta 016 del 25 de noviembre, Concejo Municipal de Paipa, 1992, Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Departamento de Boyacá, Colombia, ff. 1.

77 Ministerio de Educación Nacional Sistema de Consulta de las instituciones educativas del país <https://sineb.mineduacion.gov.co/bcol/app>

78 Resolución 4432 del 9 de noviembre de 1998, Departamento de Boyacá, Archivo Municipal de Paipa (AMP), ff. 3.



cos internacionales, en contraste con un contexto caracterizado por las crecientes desigualdades socioculturales producto de años de violencia. Al consultarse distintos documentos, puede afirmarse que, en relación con el servicio educativo, el proceso de descentralización perseguía dos fines fundamentales; por un lado, reducir la responsabilidad del Estado en materia educativa, trasladando dicha responsabilidad a las regiones, a fin de atender los lineamientos de los organismos internacionales. Por otro lado, fomentar la participación de los departamentos y municipios, lo cual permitió dar voz a las comunidades en las decisiones sobre sus necesidades particulares.

Lamentablemente, el proceso fue llevado a cabo sin una dirección y organización adecuada, ya que se planteó más bien como un proceso de transferencia de recursos, sin tomarse realmente en cuenta las particularidades de las regiones, y especialmente, sin brindar lineamientos claros a las administraciones locales, que son los agentes ejecutores de los proyectos. Por tal motivo, la descentralización del sector educativo desde sus inicios estuvo caracterizada por la improvisación, ya que los nuevos municipios no contaban con la preparación e información para asumir las tareas encomendadas.

Este desconocimiento en cómo materializar la descentralización educativa se logró evidenciar en las actas de creación del Colegio Tomás Vásquez Rodríguez, aprobadas por el Concejo Municipal de Paipa. En efecto, en la revisión hecha sobre la creación del colegio llevada a cabo en el año 1992, aún no se había expedido la Ley General de Educación que permitió articular criterios en la prestación de servicios educativos para la mayor responsabi-



lidad de los municipios; es por ello que, según se evidenció en las actas y acuerdos consultados, y fue expuesto en el apartado 4 del trabajo, en las distintas reuniones se presentaron debates con tintes políticos y personales que no hicieron sino demostrar la falta de lineamientos emanados por el Ministerio de Educación Nacional para crear un proyecto según las necesidades del municipio y de acuerdo con las condiciones previstas en el modelo de descentralización que en ese momento aún era incipiente.

Si bien en 1992 el Ministerio de Educación Nacional realizó una reestructuración en las áreas administrativas y de gestión para hacer viable el proceso de descentralización, en aquel momento no se desarrollaron estrategias para garantizar la viabilidad educativa y pedagógica de la nueva estructura. Por tal motivo, según se observó en las actas del Concejo Municipal consultadas, en el proyecto de creación no se expone una necesidad educativa clara y concreta que haya surgido de las necesidades del municipio ni se plantea una línea articulada con las directrices del Ministerio, y por el contrario, los debates se pierden en opiniones personales de los participantes.

Según se desprende del caso analizado, puede afirmarse, conforme a lo expuesto por autores referidos en el trabajo, que la descentralización educativa en una primera etapa carecía de líneas claras para su ejecución, no estaban definidas las responsabilidades de cada nivel de gobierno, ni existía la representación del Ministerio de Educación Nacional para las decisiones que se tomaron. Sin embargo, se agrega como la contracara o aspecto positivo frente a estos desaciertos, que el proceso de descentralización efectivamente permitió



al municipio de Paipa tomar decisiones autónomas frente a sus propias realidades educativas y sociales, lo cual conllevó a que luego de casi 6 años en los cuales no se reconoció la formación en turismo, se corrigiera el rumbo para capacitar a los estudiantes de acuerdo con las necesidades productivas y laborales del municipio.



Referencias

- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta año 1992, Acta 007 del 14 de agosto.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta año 1992, Acta 008 del 21 de agosto.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acta 009 del 30 de agosto.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acta 015 del 25 de noviembre.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acta 016 del 25 de noviembre.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acta 017 del 30 de noviembre.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1995, Acuerdo 002 del 10 de febrero.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1993, Acuerdo 005 del 17 de abril.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acuerdo 006 del 30 de noviembre.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1993, Acuerdo 007 del 14 de mayo.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta Acuerdo 1993, 014 del 9 de diciembre.
- Archivo Municipal de Paipa (AMP), Paipa, Colombia, Carpeta 1992, Acuerdo No 006 de 1992 (Por el cual se crea un colegio de formación básica secundaria y media vocacional en las artes tradicionales en el Municipio de Paipa).
- Decreto 2127 de diciembre 29 de 1992 (Por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional). Diario Oficial N° 40.704. 1992
- Decreto 2676 de diciembre 29 de 1993 (por medio del cual se reglamenta parcialmente el inciso segundo del artículo 15, el artículo 18 y el párrafo segundo del artículo 19 de la
- Ley 60 de 1993 y se dictan otras disposiciones) Diario Oficial No .41159. 1993

- Decreto 2676 de diciembre 29 de 1993 (por medio del cual se reglamenta parcialmente el inciso segundo del artículo 15, el artículo 18 y el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley 60 de 1993 y se dictan otras disposiciones) Diario Oficial No .41159. 1993
- Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”. Congreso de Colombia. Febrero 8. 1994
- Ley 29 de 1989 (febrero 15) por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones. Diario Oficial No 38713. 1989
- Ley 60 de agosto 12 de 1993 (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones)
- Ley 715 de 2001 (diciembre 21) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto
- Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44654. 2001
- Resolución 4432 del 9 de noviembre de 1998 Departamento de Boyacá. Archivo Municipal de Paipa (AMP).
- Constitución política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991
- Acevedo, Jhon Jairo. «La planeacion nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social politico y economico de colombia», *Ciencias extrategicas*, Julio- Diciembre (2009): 291-308, <https://www.redalyc.org/pdf/1513/151313682010.pdf>.
- Aldana, Eduardo, y Caballero, Piedad, *La descentralizacion Educativa en Colombia: perspectivas y realidad*, Bogota, Instituto ser de Investigación Programa de promoción de la reforma Educativa en America latina, 1997.
- Apple, Michael. «Pueden las pedagogias criticas interrumpiur las politicas neoliberales», *Opciones pedagogicas*, 2001: 8-44.
- Avila, Rafael. «Las relaciones entre la educacion y la cultura en PIERRE BORDIEU», *Revista Colombiana de Sociología*, 2001: 9-26, https://www.researchgate.net/publication/266468686_Las_



relaciones_entre_la_educacion_y_la_cultura_en_Pierre_Bourdieu/
fulltext/54af9c240cf29661a3d5c253/Las-relaciones-entre-la-
educacion-y-la-cultura-en-Pierre-Bourdieu.pdf

- Boisier, Sergio, «La descentralización: Un tema confuso y difuso» Documento 90-05. Santiago de Chile. CEPAL-PNUD. 1990
- Ceballos, Marcela y Hollos, Diana, *El impacto de la descentralización en Colombia aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local. Informe final del concurso fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO 2002, 1988-2000.
- CEPAL-PNUD. *LA DESCENTRALIZACIÓN. un tema confuso y difuso.* Documento 90-05, Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CONPES. *Criterios para la Elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud.* Bogotá: Documento N.026 MIN-EDUCACION, Mayo 1994.
- Di Gropello, Emanuela. «Los modelos de descentralización educativa en América Latina.» CEPAL, 1999: 153-170, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12183/1/068153170_es.pdf.
- Figueredo, Carlos y González Hector González Jorge. *Las Políticas Públicas Educativas en Colombia y su pertinencia en los Planes de desarrollo.* Medellín: Universidad San Buenaventura, 2016.
- FINDETER. *Evaluación Financiera. Municipio de Paipa. Construcción y dotación del Colegio Municipal Tomás Vásquez Rodríguez.* (1993): 3
- Franco, María y Cristancho, Felipe, «El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia.» *Estudios de derecho 154* (Estudios de derecho 154), 2012: 237-263.
- García, P. Evangelina. «Políticas de igualdad equidad ¿de qué estamos hablando?» (Penud) 2008: 5-87.
- Giraldo, Holbein y De la Cruz, Gustavo, «La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia», *Revista Criterio Libre jurídico.* 13, 2. 2016: 119-125, DOI: <https://doi.org/10.18041/crilibjur.2016.v13n2.26208>
- Gtaffe, Gilberto y Orrego, Gloria, «El texto escolar colombiano y las políticas educativas durante el siglo XX.» *Itinerario educativo*, Julio-Diciembre 2013: 91-113.

- Jose, Piñeros. *Descentralización gasto público y sistema educativo oficial colombiano, un análisis de eficiencia y calidad*. Bogotá: Universidad nacional de Colombia, 2010.
- Klein, Juan, L y Benoit Levesque. «La descentralización y la globalización en la reestructuración de las relaciones entre el estado y el territorio los casos de Quebec y Chile.» *Documents de Analisis geografico*, 1998: 97-117.
- Lopez, Andres. *Las etapas de la liberalización de la economía colombiana*. Santiago de Chile: CEPAL, 1995
- Lozano, Ignacio, «Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia». *Revista de Economía del Rosario*. Vol 2. No 1. 1999: 141-160, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/986/885>,
- Melo, Ligia, Banco de la República. *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública en Colombia*. Borrador N.350, Bogotá: Banco de la República, 2005.
- Ministerio de Educación Nacional. *El desarrollo de la educación en el siglo XXI*. Bogotá: Oficina nacional de planeación, 2004.
- Ministerio de Educación Nacional. *Revisión de políticas nacionales Educación en Colombia*. Bogotá: MINISTERIO DE EDUCACION, 2016.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION LA CIENCIA Y LA CULTURA. *CIUDADES DE APRENDIZAJE Y LOS ODS: UNA GUIA DE ACCION*. una guía de acción, París: UNESCO, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. *Ciudades del Aprendizaje y los ODS. Una guía de acción*. Organización No Gubernamental, París: UNESCO, 2017
- Parra, Jorge, «Programa para la disminución de la pobreza y seguimiento al avance de las metas del milenio en el departamento de Boyacá. Plan de acción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio». Tunja: PNUD. 2016
- Parra, Juan David. «El reto de la descentralización educativa reflexiones desde la mirada de los actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico.» *Papel político*, 2017: 339-367.
- Perez, Freddy, «Políticas educativas en Colombia en busca de la calidad.» *Actualidades pedagógicas*, 2018: 193-213, DOI: <https://doi.org/10.19052/ap.4430>



- Pinilla, Eylenth. «El proceso de descentralización educativa en Colombia y sus implicaciones en peñoncito.» *Cambios y permanencias*, 2017: 396, <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/7789/7967>
- Piñeros, José, «Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad» (Tesis de Maestría en Ciencias Económicas). Universidad Nacional de Colombia, 2010
- Piñeros, Luis, Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009, Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá 2010,27
- PNUD Plan de acción de los objetivos de desarrollo del milenio en el departamento de Boyacá. *Programa para la disminución de la pobreza y seguimiento al avance de las metas del milenio*. Tunja: PNUD, 2016.
- Posada, Nubia. «Algunas nociones y aplicaciones de la investigación documental denominada estado del arte». *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 31, 2017: 243. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2017.73.57855>.
- Pulido, C. Omar. «Veinte años de la ley 115 de 1994 en políticas educativas un nuevo proyecto educativo nacional.», *Revista educación y cultura*, N. 27, 2014: 15 - 26 <https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/28/1580>
- Puelles B, Manuel de, «Estudio teórico sobre la experiencia de descentralización educativa», *Revista Iberoamericana de Educación*. No 3. Enero-abril. 1994: 13-30, <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie03a01.PDF>
- Ramirez, Maria y Tellez, Juana, *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo xx*. Documento de trabajo, BOGOTÁ: Banco de la república, 2006.
- Robledo, Carolina, Pineda, Luis y Ñañez, Jose, «Políticas públicas y políticas educativas para la primera infancia.» *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2010: 160-180. <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v17n1/2027-7679-rlcs-17-01-00169.pdf>
- Rojas, Axel, y Castillo, Elizabeth, *Educación a otros, Estado Políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Cali: Universidad del Cauca, 2005
- Rojas, Wilson, «Transformación del área urbana de Paipa (Boyacá), 1950-2010. Análisis geohistórico», *Revista Perspectiva Geográfica*, 16, 2011: 133-150, , <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1753/1748>

- Rozo, Jose ; Gobernación de boyaca. *Superación de la pobreza rural extrema en Boyaca*. Tunja: Gobernación de boyaca, 2011.
- Torres, Juan Carlos y Duque, Horacio, «El proceso de descentralización educativa en Colombia.» *Revista colombiana de educación*, 1994: 29, DOI: <https://doi.org/10.17227/01203916.5364>.
- Sánchez, Fabio, «Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación salud agua y alcantarillado.» Documento CEDE, marzo 2006: 15.
- Useche, Alejandro, «Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia». *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*. 2,2. 2002: 75-108, DOI: <https://doi.org/10.22518/16578953.862>
- UNESCO ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA EDUCACION LA CIENCIA Y LA CULTURA. *LA ALFABETIZACION FUNCIONAL COMO Y POR QUE*. Paris: ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017.
- Useche, Alejandro. *Neoliberalismo educacion y desarrollo economico en colombia*. 2,2. Civilizar, ciencias sociales y humanas, 2002.
- Vargas, Jorge E, y Sarmiento, Alfredo, «Descentralización de los servicios educación y salud en Colombia.» *Coyuntura social FEDESARROLLO*, 1997.
- Velazquez, Raul. «Hacia una nueva definición de política pública.» *DESAFIOS*, 2009: 149-187.