



**INSTITUTO DE  
ASUNTOS PÚBLICOS**  
Universidad de Chile

## **CERTIFICACIÓN MUNICIPAL PARA MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA**

**LUIS ANDRÉS ROJAS GALVIS**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN GOBIERNO Y  
GERENCIA PÚBLICA**

**PROFESOR GUÍA:**

**OSCAR LANDERRETCHÉ GACITÚA**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ENERO 2020**

## **AGRADECIMIENTOS**

Cumplir con este propósito no hubiera sido posible sin la compañía y el apoyo de mi mamá, mi papá, mis hermanas y sobrinas, todo el cariño y gratitud infinito con cada uno de ellos, ya que permitieron cumplir mi sueño de pequeño.

A mis amigos, los de Colombia y los que hicieron de mi vida más fácil en Chile, cada alegría, cada pensamiento y cada reflexión en este proceso fue en parte por la compañía de ustedes.

Con gratitud infinita al profesor Oscar Landerretche por su exigencia y reflexión permanente, no solamente para este trabajo, sino para los desafíos de la administración pública latinoamericana.

De igual manera agradezco al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y la Fundación Volcán Calbuco por el apoyo para mis estudios de magister.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	<b>7</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO UNO: INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
1.1 Presentación y justificación del problema.....	9
1.2 Pregunta y objetivo de investigación .....	12
1.3 Metodología.....	12
<b>CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>14</b>
2.1 Importancia de la educación.....	14
2.2 Descentralización .....	16
2.3 Descentralización en educación.....	20
2.4 Municipio .....	24
2.5 Certificación educativa .....	28
2.6 Estudios previos .....	30
<b>CAPÍTULO TRES: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>33</b>
3.1 Estado reciente de la educación en Colombia .....	33
3.2 Descentralización en Colombia .....	33
3.3 Descentralización territorial en Colombia .....	38

3.4 Descentralización de la educación en Colombia .....	44
3.5 Certificación educativa municipal .....	49
<b>CAPÍTULO CUATRO: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS .....</b>	<b>54</b>
4.1 Análisis cuantitativo .....	54
4.1.1 Periodo 2006 - 2013 .....	57
4.1.2. Periodo 2015 - 2018 .....	59
4.2 Análisis cualitativo .....	62
<b>CAPÍTULO CINCO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>71</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>82</b>

## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Categorización municipal en Colombia.....	42
<b>Tabla 2</b> Competencias de los municipios en educación .....	51
<b>Tabla 3</b> Municipios y distritos certificados en Colombia .....	53
<b>Tabla 4</b> Lista de chequeo de evidencias para el cumplimiento de requisitos ...	82
<b>Tabla 5</b> Descripción de los macroprocesos y procesos de la gestión educativa a desarrollar por los municipios certificados .....	84
<b>Tabla 6</b> Municipios certificados y no certificados escogidos para análisis 2006 - 2013.....	86
<b>Tabla 7</b> Municipios certificados y no certificados escogidos para análisis 2015 - 2018.....	87
<b>Tabla 8</b> Resultados calidad educativa municipios certificados y no certificados escogidos 2006-2013.....	88
<b>Tabla 9</b> Resultados calidad educativa municipios certificados y no certificados escogidos 2015-2018.....	89
<b>Tabla 10</b> Resultados calidad educativa municipios certificados de manera voluntaria y automática 2006 a 2013 .....	90
<b>Tabla 11</b> Resultados calidad educativa municipios certificados de manera voluntaria y automática 2015 a 2018 .....	90
<b>Tabla 12</b> Listado de entrevistados.....	91

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

<b>Gráfica 1</b> Porcentaje de estudiantes pertenecientes al 40% de más altos puntajes nacionales en municipios certificados y no certificados 2006-2013.....	58
<b>Gráfica 2</b> Promedio de puntajes obtenidos en pruebas Saber por parte de municipios certificados y no certificados periodo 2015-2018.....	60
<b>Gráfica 3</b> Porcentaje de estudiantes pertenecientes al 40% de más altos puntajes nacionales en municipios certificados de manera automática y voluntaria 2006-2013.....	61
<b>Gráfica 4</b> Promedio de puntajes obtenidos en pruebas Saber por parte de municipios certificados de manera automática y voluntaria periodo 2015-2018. .....	62

## ABREVIATURAS

ICFES	Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior de Colombia
CGR	Contaduría General de la Nación
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación de Colombia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FER	Fondos Educativos Regionales
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
MEN	Ministerio de Educación de Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEI	Plan Educativo Institucional
SGP	Sistema General de Participaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **RESUMEN**

Esta investigación tiene por objetivo identificar los factores de la certificación educativa que limitan a los municipios para poder incidir directamente en la mejora de los resultados de calidad educativa. Buscando cumplir con esta premisa, se hace un análisis ex ante – ex post comparando los resultados de las pruebas Saber 11° de 7 municipios antes (años 2006 a 2009) y después (años 2010 a 2013) de ser certificados en el año 2009; a su vez estos municipios son comparados con otros no certificados para el mismo periodo de tiempo. En la segunda parte del análisis cuantitativo, se toman 36 municipios, 18 certificados y 18 no certificados, y se comparan sus resultados entre los años 2015 a 2018. Las conclusiones obtenidas se contrastan con hacedores de política educativa, académicos y gremios.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research study is to identify the factors of “certification” in education that limit the municipalities to be able to have a direct impact on the improvement of educational quality results. Seeking to comply with this premise, an ex ante - ex post analysis is made comparing the results of the Saber 11 ° test of 7 municipalities before (years 2006 to 2009) and after (years 2010 to 2013) of being certified in 2009; In turn, these municipalities are compared with others not certified for the same period of time. In the second part of the quantitative analysis, 36 municipalities, 18 certificates and 18 non-certificates are



taken, and their results are compared between 2015 and 2018. The conclusions obtained are contrasted with educational policy makers, academics and unions.

## **CAPÍTULO UNO: INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Presentación y justificación del problema**

Colombia, en el artículo 67 de su Constitución Política establece que es deber del Estado velar por la calidad de la educación y que corresponde a la nación, los departamentos y los municipios participar en la dirección, financiación y administración del servicio educativo (Constitución Política de Colombia, 1991). La Ley 115 de 1994, desarrollando este artículo constitucional, señala que el objetivo del sistema educativo es el de garantizar la calidad de la educación y el acceso al servicio público educativo siendo responsabilidad de la nación y las entidades territoriales (Congreso de Colombia, 1994).

Teniendo la Constitución Política una orientación claramente descentralizadora, a partir de los artículos 356 y 357 se expide la Ley 715 de 2001 que establece la participación de la nación, los departamentos y los municipios en la distribución de competencias y recursos para atender el sistema educativo. Buscando profundizar la descentralización, esta Ley propone que todos los municipios que cumplan con unos requisitos mínimos establecidos por la Nación puedan manejar autónomamente la educación, siendo estos y sus alcaldes los responsables de la cobertura y la calidad del servicio educativo (Congreso de Colombia, 2001).

El cumplimiento de estos requisitos, denominado certificación educativa, posibilita la adquisición de competencias que le permite al municipio

administrar de manera autónoma a nivel técnico, administrativo y presupuestal el sistema educativo en su territorio (Moreno & Rojas, 2017, pág. 107 y 108). Se entiende que, en la medida que el municipio cuente con mejores capacidades podrá obtener mayores niveles de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo; esto descansa en la premisa de que la descentralización permite mejorar la productividad y la eficiencia en la prestación de servicios al estar más cerca de las necesidades de los ciudadanos (Ministerio de Educación de Colombia, s.f.).

Frente a la calidad educativa, medida ésta por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) a través de las pruebas Saber 11<sup>o1</sup> (antes denominadas pruebas ICFES), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que los resultados de las pruebas presentan niveles globales bajos, con tendencias negativas en los puntajes de lectura y matemáticas, así, para el año 2013 el 27% de las personas que dieron la prueba tuvieron resultados en el nivel bajo o inferior (OCDE, 2016, pág. 32 y 33). Con respecto a comparaciones internacionales, en las pruebas PISA los puntajes de Colombia en lectura, matemáticas y ciencias naturales están por

---

<sup>1</sup> Los resultados de las pruebas Saber 11° se utilizan para mediar la calidad educativa, debido a que, como lo señalan Moreno y Rojas es la herramienta por la cual el ICFES puede velar por la calidad de la educación (Moreno & Rojas, 2017, pág. 105), siendo uno de los objetivos de la prueba “Monitorear la calidad de la formación que ofrecen los establecimientos de educación media con fundamento en los estándares básicos de competencias y los referentes de calidad emitidos por el Ministerio de Educación Nacional”. (Ministerio de Educación de Colombia, 2019, pág. s.p.).

debajo de otros países latinoamericanos como Chile y México, y muy por debajo del promedio de países restantes de la OCDE (OCDE, 2016, pág. 31).

Si bien hay un marco normativo dispuesto para que los municipios tengan las competencias para mejorar la calidad educativa, hay evidencia de que esto no ocurre así.

Inicialmente se puede afirmar que los municipios certificados tienen resultados sobresalientes en calidad educativa (Melo-Becerra, et. al, 2016; Bonet, Pérez, & Ayala, 2014), pero existen dudas sobre si la certificación educativa municipal brinda las herramientas necesarias para lograr estos resultados. Por un lado, la OCDE señala que 48 de las 92 entidades territoriales certificadas (incluye departamentos y municipios) no cuentan con los recursos humanos, financieros ni técnicos necesarios para garantizar la calidad de las escuelas bajo su responsabilidad (OCDE, 2016, pág. 43). La Fundación Empresarios por la Educación señala que los criterios de descentralización de la educación obedecen más a factores operativos que al fortalecimiento de la autonomía regional, así, considera que las fallas en la manera como se ha desarrollado el sistema educativo a nivel municipal va de la mano con la débil capacidad territorial para hacerse cargo de la educación (Fundación Empresarios por la Educación, 2018, pág. 106).

En un estudio previo del autor junto con Moreno (Moreno & Rojas, 2017) se encuentra que la certificación no es determinante para generar cambios

en la calidad educativa, dependiendo esta última de la formación de posgrado de los docentes y del tiempo en que se ejecute de manera continua una misma política educativa. Estos resultados fueron producto de comparar los resultados de las pruebas Saber 11° entre los años 2005, 2008 y 2011 de los municipios certificados y no certificados a partir del porcentaje de estudiantes que lograban ubicarse entre los puestos 1 a 400 de mil.

Teniendo en cuenta lo anterior, existen dudas sobre si el diseño actual de la certificación educativa municipal es un factor que se pueda considerar diferencial para garantizar mejor calidad educativa.

### **1.2 Pregunta y objetivo de investigación**

¿Cuáles son los factores de la certificación que limitan a los municipios para mejorar su calidad educativa?

Esta investigación tiene por objetivo identificar los factores de la certificación educativa que limitan a los municipios para poder incidir directamente en la mejora de los resultados de calidad educativa.

### **1.3 Metodología**

La metodología de este estudio es explicativa toda vez que se busca estudiar el porqué del fenómeno, analizando causas y efectos de la relación entre variables. Es deductiva, ya que se quiere tomar conclusiones generales para explicar situaciones particulares (Bernal, 2010, págs. 59, 115).

Se combinan el estudio longitudinal (método cuantitativo) y las entrevistas semiestructuradas (método cualitativo) para responder a la pregunta de investigación.

Con el uso de los resultados de las pruebas Saber 11°, el estudio longitudinal se hacen a través de dos ejercicios, en el primero, se realiza un análisis ex ante – ex post comparando los resultados de las pruebas Saber 11° de 7 municipios antes (años 2006 a 2009) y después (años 2010 a 2013) de ser certificados en el año 2009; a su vez estos municipios son comparados con otros no certificados para el mismo periodo de tiempo. En el segundo, se toman 36 municipios, 18 certificados y 18 no certificados, y se comparan sus resultados entre los años 2015 a 2018.

Teniendo en cuenta que el método cuantitativo no permite captar toda la realidad social, este estudio complementa los resultados de la primera parte con entrevistas semiestructuradas a un grupo de actores claves de la política pública educativa tales como funcionarios públicos, agremiaciones y académicos.

Por último, esta investigación está dividida en las siguientes partes: Siendo el primer capítulo esta introducción; en la segunda sección se expondrá el marco teórico; en el tercer capítulo el contexto de la investigación; en el cuarto los resultados del estudio y en la última parte las conclusiones y recomendaciones.

## **CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Importancia de la educación**

El papel de la educación en la sociedad se ha transformado a lo largo del tiempo. A partir de los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos, la educación se debe reinventar para atender las nuevas demandas del siglo XXI; frente a esto, UNESCO considera que la finalidad esencial de la educación en éste momento está en “apoyar y aumentar la dignidad, la capacidad y el bienestar de la personas humana en relación con los demás y la naturaleza” (UNESCO, 2015, pág. 36).

Planteado como un derecho, un bien común, bien público o servicio, Hopenhayn considera que a la educación se la ha dado un efecto casi “mágico”, por un lado, se le ha pedido cohesionar a la sociedad a través de buenos logros educativos extendidos para toda la población, lo que permitiría igualar la estructura de ingresos, y también impactar positivamente en campos como la salud, la conectividad, el acceso a las instancias de poder y la información. Por otro lado, se le pide el fortalecimiento de las estructuras productivas, ya que el conocimiento y su difusión condicionan el crecimiento económico y permiten dar saltos en productividad. (Hopenhayn, 2011, págs. 120,121).

Aunque la educación tiene un conjunto de virtudes para mejorar diferentes aspectos de la sociedad en su conjunto, se evidencian brechas para mejorar su calidad.

Tanto entre países, como al interior de los mismos, existen diferencias notables frente a la calidad educativa. Los países desarrollados obtienen mejores resultados comparativos con respecto a los países de ingreso medio y pobres en pruebas estandarizadas como PISA. Dentro de los países, hay brechas entre los estudiantes que acceden a la educación pública con respecto a los que van a la educación privada, y entre esta, hay vacíos entre la educación privada para la clase baja y media y la clase alta. Las diferencias en calidad educativa se pueden explicar también por las desigualdades de los estudiantes producto del género y la residencia urbana y rural, los ingresos y la formación previa de los padres, la lengua, el grupo étnico y la discapacidad (UNESCO, 2015, pág. 43).

Con respecto a la organización de la educación, los países han optado por repartir de una manera u otra la carga y las responsabilidades entre los niveles territoriales y/o los actores privados. Para este análisis se revisa cómo la figura de descentralización se ha utilizado para entregar competencias y funciones<sup>2</sup> de determinado grado a entidades territoriales, y como en este caso el municipio, a partir de sus características y del cumplimiento de ciertos requisitos ha logrado (o no) aumentar su calidad educativa.

---

<sup>2</sup> Según la RAE, la competencia se entiende como el “ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa” (RAE, 2019, pág. sp); en cambio la función se considera como la “tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas” (RAE, 2019, pág. sp). En la revisión literaria propuesta, los autores no hacen una diferencia sustancial sobre estos conceptos, así que se usarán indistintamente para referirse a los aspectos que el nivel nacional traspasa al nivel territorial en educación.



## **2.2 Descentralización**

La descentralización, de acuerdo con Boisier se entiende como un concepto simultáneo, tiene una dimensión instrumental y otra finalista, en la primera es considerada un medio y en la segunda un propósito (Boisier, 2004, pág. 28). Como categoría de análisis, Tan considera que el concepto es ambiguo y multifacético: primero, es ambiguo en la medida que los procesos de descentralización generalmente se basan en resultados inconsistentes, y segundo por la incongruencia que entre las diferentes disciplinas existe e impide el desarrollo de teorías persuasivas sobre la descentralización (Tan, 2019, pág. 38). Es multifacético debido a las aplicaciones que puede tener en diferentes campos de estudio y además que aislar el concepto bajo una sola mirada es prácticamente inaplicable dado el nivel de interferencia.

Aunque no existe un consenso sobre la definición del concepto, si existe cierto acuerdo teórico sobre algunas categorías de clasificación. Rondinelli citado por Finot considera cuatro formas o grados de descentralización (Finot, 2001, pág. 34): desconcentración, delegación, devolución y privatización.

La desconcentración es entendida como la redistribución del poder de decisión y responsabilidad administrativa entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas localizadas territorialmente. La delegación como la transferencia de poder de decisión y administración a organizaciones semiautónomas, no controladas del todo por el gobierno central, pero con

responsabilidades ante éste. La devolución comprende la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobierno locales, elegidos éstos por voto popular, con autoridad para cobrar impuestos e independencia para tomar decisiones de inversión. Finalmente, la privatización es definida como la política dirigida a que los servicios públicos sean provistos por el sector privado (empresas, grupos comunitarios, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, entre otras).

Finot en su estudio de 2001, considera solamente tres tipos de categorías: descentralización política, descentralización operativa y descentralización económica. Frente a la descentralización política, el autor considera que es la transferencia de competencias de decisión para proveer bienes públicos desde los gobiernos centrales a los procesos políticos subnacionales; subraya que esta transferencia es posible hacerla a organizaciones del Estado como organizaciones de la sociedad. Con respecto a la descentralización operativa, la entiende como la transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o administraciones funcionales del mismo nivel. Finalmente considera la descentralización económica como la transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos hacia la competencia económica.

Más recientemente, en su análisis de 2019, Tan<sup>3</sup> considera la descentralización administrativa, a partir de un concepto del Banco Mundial, como la transferencia de responsabilidad para la planificación, financiamiento y gestión de ciertas funciones públicas del gobierno central y sus agencias a las unidades de campo de las agencias gubernamentales, unidades subordinadas o niveles de gobierno, autoridades públicas semiautónomas o corporaciones, o autoridades de área, regionales o funcionales.

En la misma línea, el autor considera que la descentralización administrativa se divide en tres tipos, muy similares a los propuestos por Rondinelli:

1) Desconcentración, como una forma débil de descentralización, donde se distribuye la autoridad para la toma de decisiones y responsabilidades financieras y de gestión en los niveles más bajos del gobierno central.

2) Delegación, como una forma más extensa de descentralización, siendo la transferencia de la responsabilidad de la toma de decisiones y ciertas funciones a organizaciones privadas semiautónomas que no están controladas por el gobierno central, pero son responsables del sector público en el que están.

---

<sup>3</sup> El autor considera otras dos clasificaciones de descentralización, la descentralización política y la descentralización económica, pero por motivos de extensión del texto no se alcanzaron a abordar en el análisis.

3) Devolución, entendida como la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, finanzas y administración a unidades cuasi autónomas de gobierno local, elegidas por voto popular, legalmente reconocidos, que ejercen autoridad y administración de un territorio.

Profundizando sobre el concepto de devolución, se suele considerar como la forma de descentralización más radical (Olsen, 2007, pág. 4), y solo es posible realizarla en la medida que se haya cumplido con la descentralización política (elección de autoridades locales propias) (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 16).

La devolución puede adoptar dos dimensiones según Haldenwang. Por un lado, una devolución general, entendida como la transferencia de competencias a entidades territoriales legitimadas por medio de elecciones y dotadas con cierta autonomía frente al gobierno central; otra, la devolución funcional, considera la entrega de poderes decisorios en campos específicos a instituciones locales especializadas y representativas (Haldenwang, 1990, pág. 62).

La toma de decisiones en la devolución se puede entender a partir de dos dimensiones. Una dimensión, relacionada con el grado de autonomía que se devuelve (el qué); y otra, las personas a quienes se devuelve la autoridad en la toma de decisiones (el quién). Las distintas combinaciones de estas dos

dimensiones determinan que cada reforma de descentralización por devolución sea única (Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, & Santibáñez, 2009, pág. 20).

Caracterizada como descentralización administrativa, Cordero considera que el hecho de “devolver” competencias va acompañado de la transferencia de recursos fiscales y humanos; en este caso, se requerirán hacer ajustes en el diseño de la estructura de gobierno de ambos niveles para asegurar que se mantenga e incremente el desempeño gubernamental. La autora considera que esto es una oportunidad para mejorar la democracia y la administración pública (Cordero, 2014, págs. 7,12,13).

En la línea similar a Cordero, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) considera que la devolución exige cambios en las dimensiones políticas y fiscales del gobierno (FAO, 2019, pág. sp). El nivel territorial adquiere iniciativa autónoma y toma decisiones sobre sus propias metas, objetivos y normas, que, dependiendo del grado de control sobre el nivel territorial tenga el nivel central, puede configurar una devolución inadecuada, entendida esta última como la transferencia de recursos insuficientes para enfrentar de manera razonable las funciones transferidas.

### **2.3 Descentralización en educación**

La descentralización en educación tiene varios fundamentos. Lozano Flórez considera que posibilita un mayor acercamiento de la población a las

instituciones públicas y la generación de mejores condiciones para que se ofrezca mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Lozano Flórez, 2008, pág. 144). Similares argumentos ofrece Winkler, (Winkler & Gershberg, 2000, pág. 2), desde una perspectiva económica señala que se busca el mejoramiento de la eficiencia técnica y social, técnica a partir de la autonomía que tienen las autoridades locales para asignar presupuestos a los insumos del sistema educativo, y social en la medida que los votantes/consumidores tiene mayor participación en la combinación de servicios que reciben y en la posibilidad de aumentar su bienestar. Dos motivos ofrece Di Gropello, razones políticas como la legitimación del Estado a nivel local, el control de situaciones conflictivas y la democratización; y, consideraciones fiscales, como la reducción del tamaño del Estado central y sus costos, además de procesos indirectos de privatización (Di Gropello, 1999, pág. 158).

Para asegurar la adecuada provisión del servicio educativo, es necesario descentralizar las siguientes funciones para que los niveles locales puedan gestionarlas y cumplirlas directamente:

“i) Conducción, regulación y supervisión del sector; ii) financiamiento; iii) administración directa del servicio, que involucra tanto la gestión corriente, con énfasis en la política laboral, como la gestión de la inversión, y iv) programación, que se refiere al conjunto de las decisiones de contenido tomadas en el campo educativo, en especial las que se refieren a metas educacionales y los aspectos

pedagógico-curriculares de la enseñanza (establecimiento de la jornada y calendario escolares, de las metas específicas de cobertura y calidad, del currículo de estudio, etc.)” (Di Gropello, 1999, pág. 158).

Con la entrega de funciones, el nivel territorial tiene el poder para tomar decisiones en ciertas áreas. Winkler & Gershberg, tomando en consideración una metodología de medición de la OCDE, mencionan que las decisiones a tomar se pueden dividir en cuatro aspectos: la organización de la instrucción (asignación de estudiantes en las escuelas, tiempo de instrucción, textos de estudio, contenido del currículo y modelos pedagógicos); gestión de personal (contratación y despido de personal, establecimiento y aumento de la escala salarial, asignación de responsabilidades docentes, capacitación del servicio); planificación y estructuras (crear o cerrar escuelas, seleccionar programas ofrecidos en la escuela, definir contenido de cursos, establecer exámenes para monitorear a la escuela) y recursos (desarrollo de plan de mejoramiento escolar, asignación de presupuesto escolar relacionado y no relacionado con el personal) (Winkler & Gershberg, 2000, pág. 5).

Como medio y como fin, la descentralización educativa puede obedecer a reformas de la estructura o del contenido. Continuando con Winkler & Gershberg las reformas de estructura, como fin, buscan transferir poder y responsabilidad en la toma de decisiones a los niveles locales o escuelas, entendiendo que el control y la responsabilidad del nivel local mejorarán la

eficiencia (Winkler & Gershberg, 2000, pág. 5). Las reformas de contenido, como medio, buscan a través de la transferencia del poder de decisión mejorar el aprendizaje. En el primer caso, es un proceso finalizado, en el segundo es un proceso continuo.

La educación se ha descentralizado en diferentes niveles. Benítez a partir de las experiencias de distintos países, categoriza este aspecto en cinco modelos: Modelo centralizado, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, y, modelo de descentralización comunal y académica (Benítez, 1994, pág. 20).

Para el objeto de análisis y el contexto de la investigación, el modelo de descentralización intermedia se ajusta al modelo educativo colombiano. Como su nombre lo indica, es una postura entre el modelo centralista y el federalista, así, “ (...) comparte con el primer una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuesta entre el poder central y las comunidades locales tradicionales - distritos o provincias y comunas o municipios-“ (Benítez, 1994, pág. 23). La creación de la entidad territorial debe ser dispuesta por mecanismos legales basándose en características históricas, lingüísticas, geográficas, o en la voluntad expresa de la población.



Con respecto a la devolución en educación, en una discusión sobre descentralización en Argentina y Chile, Candia citando a Di Gropello, considera que existe una “devolución híbrida”, la cual: “ (...) combina un nivel central que sigue financiando una parte importante de la educación con niveles subnacionales que detentan un alto grado de autonomía en la asignación de estos recursos y en el ejercicio de las demás funciones asociadas a la provisión de los servicios educativos” (Candia, 2004, pág. 192).

## **2.4 Municipio**

El municipio se entiende como: “la organización pública que gobierna una localidad, que tiene relación con el centro del sistema político mayor, destinada a representar a la comunidad y atender ciertas necesidades públicas locales mediante funciones que cumple a través de una estructura orgánica y con participación de la comunidad en la gestión o perfeccionamiento de sus programas y decisiones” (Varas González, 1984, págs. 49-50).

Para facilitar el abordaje conceptual, Varas González propone un modelo de análisis del municipio en el cual se aborda el siguiente esquema: Elementos objetivos (territorio, población y capacidad económica); elementos subjetivos (creación o reconocimiento legal, personería jurídica y satisfacción de necesidades públicas locales) y elementos organizacionales (inserción, estructura y funciones y participación) (Varas González, 1984, pág. 55).

Con respecto a los elementos objetivos, entendidos como elementos reales que posibilitan y justifican la existencia de gobiernos locales, el autor señala que el territorio es la porción de superficie sobre la que se extiende la competencia pública municipal; su uso puede ser rural, urbano o mixto; puede ser homogéneo o heterogéneo en su geografía; accesible y conexo con el total del territorio nacional, y, variar el tamaño de acuerdo con su extensión. La población son el conjunto de personas que habitan el territorio, éstas pueden ser fluctuantes; tener ciertas características que determinan algunos tipos de demandas; similares por características raciales, sociales y culturales; y, variar de acuerdo con el número y la densidad de habitantes. Con respecto a la capacidad económica, ésta está determinada por el grado de desarrollo, el nivel de vida de la población y las carencias y problemas económicos que se tiene.

Los elementos subjetivos son entendidos por el autor como “conjunto de cualidad no mesurables que, no obstante, su elusividad resultan indispensables en su constitución y operación” (Varas González, 1984, pág. 71). El reconocimiento o creación legal se explica como la circunstancia de que el municipio debe pertenecer al ordenamiento jurídico del Estado; la personería jurídica se entiende como la figura que le permite ejercer derechos y asumir obligaciones legales; y, la satisfacción de las necesidades públicas locales se explica cómo los resultados que se entregan a partir del cumplimiento de finalidades públicas declaradas.

Los elementos organizaciones son entendidos por el autor como los “mecanismos, estructuras y procedimientos institucionales que han sido creados y puestos en operación con propósitos político-administrativos públicos locales” (Varas González, 1984, pág. 93), siendo también complementarios con los otros dos grupos de elementos. La inserción se explica como la manera en la cual el municipio se relaciona con el nivel nacional, a través de un vínculo centralizado, descentralizado, autónomo, autárquico o de continuidad de posibilidades. La estructura y funciones son mencionadas como el elemento organizacional del municipio, diferenciándose en dos niveles, el nivel político que describe el tipo y modo de relación de las unidades político-administrativas existentes, y, la estructura administrativa, que sirve como medio para cumplir propósitos a la comunidad local a través de funciones de línea y apoyo. Finalmente, explica la participación como las maneras en las cuales la población se relaciona con los gobiernos.

Como elemento organizacional, los municipios de América Latina han adoptado una estructura político - administrativa de tipo latino (Varas González, 1984) o hispánico, “sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional” (Victory, 1999, pág. 17). Este tipo de estructura, Victory lo caracteriza como un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal (alcalde, intendente o prefecto) y un órgano colegiado (concejales o regidores); menciona además que en la región predominan

municipios donde el diseño jurídico les otorga fuertes facultades al alcalde y débiles funciones a los concejos.

Con respecto a la descentralización, Varas González considera que: “Toda función que el gobierno local pueda desarrollar satisfactoriamente con sus propios recursos técnicos y financieros debe serle entregada. Toda función que el municipio realice con eficiencia menor y costos superiores a un mínimo nacional esperado debiera serle retirada y entregada al nivel superior” (Varas González, 1984, pág. 55).

Frente a los nuevos campos de acción, Boisier (2004, pág. 33) considera que los territorios han debido asumir un nuevo grupo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas previas. Gasseuy nombra a esas nuevas responsabilidades competencias modernas, y las clasifica en: 1) Agente de promoción económica, diseñador e implementador de estrategias de desarrollo local, facilitador de oportunidades de coordinación e innovación empresarial; 2) Educación, actualización educativa y capacitación, vinculación del sistema educativo con el sistema productivo; 3) Salud, fijación de políticas sobre organización, supervisión y evaluación; 4) Política de desarrollo social, que posibilite la integración comunitaria; 5) Mejoramiento de la calidad ambiental; y, 6) Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local (Gasseuy, 2016, pág. 58).

Los problemas que atraviesan los municipios se pueden resumir bajo la siguiente mención: “Los municipios son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, en muchas ocasiones, con poca claridad sobre su rol en la vida política del municipio” (Victory, 1999, pág. 30).

### **2.5 Certificación educativa**

Rápalo Castellanos considera que la descentralización educativa se puede hacer de una sola vez o de manera progresiva. En el primer caso, permitiría la posibilidad de un cambio rápido y radical, lo que trae importantes réditos políticos, pero termina por desconocer las condiciones y características de los niveles territoriales; en este caso “la complejidad de un programa de descentralización (a menudo unida a la falta de experiencia en el proceso, a la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructura regional tanto débil como sólida) hace extraordinariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa. Así lo muestran los casos de Argentina y Colombia.” (Rápalo Castellanos, 2003, pág. 14).

Descentralizar la educación de manera progresiva trae consigo necesariamente que la autoridad central revise si el nivel territorial puede cumplir con los requisitos para el desarrollo del sistema educativo; así, Rápalo Castellanos citando a Hanson considera que el nivel central debe entregar la autoridad educativa a las regiones, los municipios y las escuelas sólo después

de que se cumplan ciertas funciones específicas, esto a través de un proceso de certificación controlado (Rápalo Castellanos, 2003, pág. 14).

A partir de lo anterior, se puede entender la certificación educativa como el cumplimiento de requisitos que dan cuenta de las capacidades técnicas, administrativas y financieras por parte de un municipio para administrar de manera autónoma el sistema educativo a partir de la aprobación dada por el nivel territorial superior (departamento o nación) (Moreno & Rojas, 2017, pág. 106).

También, se puede entender como reconocimiento que reciben los municipios por el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos, siendo el principal beneficio la autonomía en el manejo de los recursos transferidos por el nivel territorial (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014, pág. 33)

El éxito de la descentralización educativa, a través de la certificación educativa, y en palabras del Ministerio de Educación de Colombia (MEN) (s.f.) pasa por que el gobierno local cuente con las capacidades técnicas, administrativas y financieras, esto, le permitirá tener mayores niveles de cobertura, calidad y eficiencia en el desarrollo del sistema educativo; ya que se parte del supuesto de que con la descentralización se harán mejoras, desde un nivel técnico, a la productividad y eficiencia en la prestación de servicios, debido que desde el nivel territorial se está más cerca de las necesidades de los ciudadanos.

## **2.6 Estudios previos**

Un trabajo que cuestiona la construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia es el desarrollado por Lozano Flórez. En esta investigación, el autor, a partir del análisis que hace de las competencias jurídicas y técnicas que entrega la legislación nacional para la organización del sistema educativo, considera que los gobiernos colombianos han adoptado políticas internacionales que han dejado por fuera a la pedagogía y la educación para privilegiar una racionalidad técnica, tomándose decisiones a favor del desarrollo economía y en contra de la pertinencia educativa. Ante este panorama, el autor concluye que la descentralización de la educación resulta ser ineficaz para alcanzar resultados en campos diferentes a los priorizados por criterios de procesos y procedimientos técnico—administrativos; y además no logra los impactos en los procesos administrativos, pedagógicos y comunitarios que se desarrollan en las escuelas, ni permite consolidar proyectos pedagógicos. Con respecto a la certificación municipal, el autor menciona los municipios certificados no han generado cambios en los procesos de enseñanza que contribuye al desarrollo efectivo de las políticas educativas, “(...) ni ha transformado las prácticas de enseñanza y que poco ha contribuido al logro de resultados en los campos de calidad y pertinencia social que se formulan en las políticas educativas.” (Lozano Flórez, 2008, pág. 158).

Utilizando un método cuantitativo, Melo-Becerra et. al indagan sobre el desempeño municipal en el sector educativo a través de un análisis a partir de

una función multipropósito (Melo-Becerra, Hahn-De-Castro, Ariza-Hernández, & Carmona-Sánchez, 2016, pág. 2). Revisando el comportamiento de los municipios colombianos, los autores concluyen que existe una relación positiva entre los que son certificados en educación y una mejora en la calidad educativa; aunque admiten que esto se puede explicar por otros factores; mencionan además que la certificación educativa municipal contribuye a la eficiencia del sector debido a la autonomía que tienen los municipios para administrar el sistema educativo en su jurisdicción, y a la mejora en la organización y la transparencia, producto de cumplir con los requisitos de certificación. Con respecto al entorno de desarrollo (conjunto de variables económicas, institucionales y sociales), los autores encuentran una relación positiva entre este conjunto de variables con respecto a un mejor manejo de los recursos educativos.

A partir del uso de métodos cualitativos bajo el paradigma realista, Parra analiza la descentralización educativa en el departamento de Atlántico, Colombia criticando los postulados de la escuela de la elección pública (Parra, 2017, pág. 339). Realizando un conjunto de entrevistas y grupos focales a actores locales relevantes (funcionarios de la Secretaria de Educación, sindicatos, docentes, directivos docentes) encuentra que existe una capacidad limitada de las autoridades locales para diseñar y administrar la política educativa, así mismo, estos actores, que pertenecen a diferentes niveles dentro del sistema educativo, no tienen claro su rol en el desarrollo de las pruebas Saber 11°, finalmente, indica que existe una dificultad por parte de los rectores para la



transferencia de los recursos relacionados con calidad educativa. El autor concluye diciendo que estas complejidades de la política educativa son recurrentemente omitidas en los estudios sobre el tema, que privilegian solamente una visión cuantitativa.

Finalmente, en un análisis sobre el contexto y la evolución del Sistema General de Participaciones (SGP) Bonet, Pérez y Ayala tomaron los resultados de las pruebas Saber 11° de los municipios certificados y no certificados en matemáticas y lenguaje para el año 2012 (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014, pág. 33). Inicialmente se concluye que hay mejores resultados en los municipios certificados, pero hacen la aclaración que estos resultados se pueden dar porque en el grupo de certificados están las principales ciudades de Colombia.

## **CAPÍTULO TRES: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1 Estado reciente de la educación en Colombia**

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) señala que para el año 2017, Colombia tenía 10.020.294 de estudiantes matriculados en colegios oficiales y no oficiales, en los primeros, se matricularon 8.036.487 (80,2%) alumnos y en los segundos 1.983.807 (19,8%). El 9,9% se encontraba matriculado en el nivel preescolar, el 43,05% en el básica primaria y 47,05% en básica secundaria y media (DANE, 2019, pág. s.p.).

Las entidades territoriales certificadas (departamentos, municipios y distritos juntos) concentran el 51,3% de la matrícula, el 51,6% de los docentes con asignación académica y el 48,8% de las sedes educativas. Contando solamente las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena concentra el 23,9% de la matrícula, el 26,3% de los docentes con asignación académica y el 9,9% de las sedes educativas (DANE, 2017, pág. 40).

### **3.2 Descentralización en Colombia**

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia se organiza como una república, unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. Fruto de un gran acuerdo nacional entre guerrillas de izquierda desmovilizadas, movimientos sociales y sectores políticos tradicionales, esta nueva carta política marca diferencias con su antecesora, la Constitución de 1886, entre las cuales se destaca la descentralización política y administrativa

hacia entidades territoriales autónomas para la prestación de servicios básicos y la apertura económica a través de la desregularización y la privatización de activos estatales.

La organización territorial y administrativa de Colombia ha sido un debate que en la primera parte de la república en el siglo XIX se resolvió casi siempre a través de guerras civiles, esto debido a que el bando ganador imponía su concepción de organización estatal en una nueva carta política. Entre 65 años se expidieron 8 constituciones políticas, 3 que organizaban a Colombia como estado federal (Constituciones de 1853, 1858 y 1863) y 5 que la organizaban como un estado centralizado (Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886) (Rodríguez, 2011, pág. 18).

La constitución de 1886 se caracterizó por un modelo de Estado unitario y muy centralizado que duró un poco más de un siglo, esto debido a la voluntad de los grupos políticos en mantener una estructura estatal que permitiera superar los continuos enfrentamientos internos que fueron protagonistas en el siglo XIX. A grandes rasgos, la organización territorial y administrativa con esta constitución funcionó a través de un nivel nacional, un nivel intermedio departamental y un nivel inferior municipal, los cargos de decisión política en cada nivel eran nombrados por el gobierno central, encargándose este de la dirección y ejecución de políticas (Jordana, 2001, pág. 61).

Este modelo se mantuvo relativamente estable hasta los años setenta del siglo XX, debido, tanto a crisis políticas y sociales, como a reformas del estado, a partir de la transferencia de amplias competencias políticas y de gestión a los departamentos y la entrega de recursos para ejecución directa de programas de salud y educación a los municipios. Para los años ochenta, se amplifica la entrega de competencias y recursos a los niveles departamental y municipal, desde el nivel central se desconcentra en los primeros servicios y funciones con el fin de que sirvieran de soporte técnico a todas las actividades estatales con base territorial; con respecto a los municipios, se permite la elección de alcaldes, se transfieren recursos y se asignan competencias (Jordana, 2001, pág. 61).

La descentralización en Colombia tiene como principios la centralización del poder político y la descentralización territorial, así el Departamento Nacional de Planeación (citado por Rojas y Fernández) lo ha definido:

Colombia está organizada como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios). (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 45, citado por Rojas & Castellanos, 2017, pág 165).

Con la definición de estos principios, se puede entender que Hernández considera que el artículo 1<sup>o4</sup> de la Constitución, define las características de la descentralización territorial a partir de cuatro aspectos:

- Es el fundamento para la existencia de las entidades territoriales.
- Las entidades territoriales se presentan exclusivamente en la rama ejecutiva del poder público.
- Permite la organización del Estado por niveles.
- Es de naturaleza política. (Hernández, 1999, pág. 51)

Con referencia al artículo 209<sup>5</sup>, el mismo autor considera que se define otro tipo de descentralización por servicios (delegación), a partir de otras cuatro características:

- Da origen a institutos descentralizados.
- Permite la organización de los sectores administrativos en cada nivel de la rama ejecutiva del poder público.

---

<sup>4</sup> “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>5</sup> “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

- Es viable organizar institutos descentralizados tanto en la rama ejecutiva del poder público como fuera de ella.
- Es de carácter técnico. (Hernández, 1999, pág. 51)

Continuando con el mismo autor, él considera que en Colombia ha habido otro tipo de descentralizado, denominada por colaboración o privatización, el cual consiste en la participación de organizaciones o entidades privadas en el cumplimiento de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos (Hernández, 1999, pág. 57). Aunque lo menciona, el autor hace la aclaración que este tipo de descentralización no es definida directamente por la Constitución, a diferencia de los otros tipos de descentralización, pero ha tenido un desarrollo normativo posterior.

Otra manera de entender la descentralización en la Constitución la ofrece Rodríguez, considera que la centralización, la desconcentración, la delegación y la descentralización son los principios básicos de la estructura y funcionamiento del estado unitario. Clasifica dentro de la descentralización la descentralización administrativa y allí ubica a la descentralización territorial, por servicios y por colaboración. (Rodríguez, 2011, págs. 18-26). También, la descentralización territorial se ha entendido también como un ejercicio de descentralización administrativa a través de la figura de devolución combinado con la descentralización política (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

### **3.3 Descentralización territorial en Colombia**

Con la expedición de la nueva Constitución de 1991, se mantiene una estructura territorial similar<sup>6</sup> a la de la Constitución de 1886 (nación, departamento, municipio), se fortalecen los cuerpos colegiados elegidos por voto popular denominados asamblea departamental y concejo municipal, que hacen control político y administrativo a cada nivel subnacional respectivo. Destaca como nueva figura territorial los distritos<sup>7</sup>, definidos como entidades territoriales a nivel local que se encuentran sujetas a un régimen legal, político, fiscal y administrativo especial e independiente, y que se sustrae del régimen municipal ordinario (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

La nueva Constitución centra la importancia de la organización territorial en los municipios y departamentos, priorizando la democracia local, la transferencia territorial de competencias y recursos para garantizar la salud y la educación a nivel subnacional. El municipio se convierte en el nivel territorial fundamental para el desarrollo de políticas estatales (Jordana, 2001, pág. 62), así lo establece la carta constitucional en su artículo 311:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que

---

<sup>6</sup> En esta nueva estructura se crean también las figuras de región, provincia, asociación de municipios, áreas metropolitanas, resguardos indígenas. Por motivos de enfoque de la investigación no se abordarán estos niveles de descentralización territorial.

<sup>7</sup> Actualmente existen 7 distritos, Barranquilla, Cartagena, Bogotá, Buenaventura, Riohacha, Santa Marta y Cali.

determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Constitución Política de Colombia, 1991).

A su vez, al nivel departamental, se le asigna la función de complementar la acción del municipio y de servir como intermediario entre este y el nivel nacional (Rojas & Castellanos, 2017, pág. 165).

Para que existan esta descentralización territorial, se establece que es necesario la existencia de una serie de características: 1) Necesidades locales diferentes a las de la nación; en esta relación es donde se presenta la autonomía 2) Personería jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones; 3) Autonomía presupuestal y financiera, para que la entidad tenga y maneje su propio dinero; 4) Autonomía administrativa para organizarse de manera interna; 5) Autoridades locales electas democráticamente; 6) Control del nivel central, ya que siendo un estado unitario las entidades territoriales no pueden tener autonomía plena (Rodríguez, 2011, pág. 25 y 26). Complementando estas características, Hernández considera que debe existir: 1) Una proporción de territorio nacional propio y 2) Una población que aparece registrada en ese territorio (Hernández, 1999, págs. 89-93)

Estas características se establecen como derechos de las entidades territoriales por parte de la Constitución, así, en su artículo 287 se define que las



entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses a través de criterios políticos: gobernarse por autoridades propias, criterios administrativos: ejercer competencias que le correspondan, y, criterios fiscales: participar en las rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 21).

Un buen resumen de los objetivos de la descentralización territorial lo hace Maldonado en su evaluación de la descentralización territorial en Colombia para el año 2011. El autor condensa los objetivos propuestos en la Constitución y las leyes así:

a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; c) Disminuir las desigualdades territoriales; d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población; e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa. (Maldonado, 2011, pág. 2).

Actualmente, Colombia está organizada en 32 departamentos y 1094 municipios y 7 distritos (para un total de 1101). El nuevo diseño constitucional señala que se deben clasificar los departamentos<sup>8</sup> y categorizar los municipios,

---

<sup>8</sup> La clasificación busca identificar a los departamentos que estén en mejores condiciones para recibir delegaciones por parte del gobierno central (Correa, 1996, pág. 90). Para

así, el artículo 320 de la Constitución señala que la ley puede establecer categorías municipales de acuerdo a la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica (Constitución Política de Colombia, 1991, pág. s.p).

La categorización municipal es desarrollada por el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 (Ley de municipios) modificada por la Ley 617 de 2000 (Ley para el fortalecimiento de la descentralización) Para esta categorización, los municipios son clasificados en las siguientes posiciones:

---

esta investigación no se describirá la clasificación departamental ya que no es la unidad de estudio a analizar.

**Tabla 1 Categorización municipal en Colombia**

Grupo	Categoría	Población	Ingresos corrientes de libre destinación	Importancia económica	Número de municipios y distritos
Grandes municipios	Especial	Superior o igual a 500.001 habitantes	Que superen 400.000 SMLMV <sup>9</sup>	Grado uno	6
	Primera	Entre 100.001 a 500.000 habitantes	Entre 100.000 hasta 400.000 SMLMV	Grado dos	27
Municipios intermedios	Segunda	Entre 50.001 a 100.000 habitantes	Entre 50.000 hasta 100.000 SMLMV	Grado tres	18
	Tercera	Entre 30.001 a 50.000 habitantes	Entre 30.000 hasta 50.000 SMLMV	Grado cuatro	15
	Cuarta	Entre 20.001 a 30.000 habitantes	Entre 25.000 hasta 30.000 SMLMV	Grado cinco	26
Municipios básicos	Quinta	Entre 10.001 a 20.000 habitantes	Entre 15.000 a 25.000 SMLMV	Grado seis	41
	Sexta	Igual o inferior a 10.000 habitantes	No superior a 15.000 SMLMV	Grado siete	968

**Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 e histórico de categorización municipal de la Contaduría General de Colombia**

Aunque la descentralización ha traído una serie de promesas y expectativas a nivel territorial, muchas de estas no se han cumplido. Las fallas de la descentralización territorial se pueden resumir en dos aspectos, por un lado, las relacionadas con el sistema de descentralización propuesto y otras relacionadas con la capacidad territorial.

---

<sup>9</sup> Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

Con respecto al sistema de descentralización propuesto, desde el inicio, se ha caracterizado por su falta de planeación, capacitación y claridad en la aplicación de normas y competencias entre los niveles nacional y territoriales (Rojas & Castellanos, 2017, pág. 166), esta falla se evidencia por la falta de mecanismos de coordinación intergubernamental en un marco de autonomía regionales, este vacío ha permitido la centralización por parte del nivel nacional y el oportunismo político (Leyva, 2011, pág. 211) .

Frente a la capacidad territorial, la descentralización no ha tenido en cuenta las características propias de las entidades territoriales, inicialmente entregándosele competencias y recursos que no tenían la capacidad de asumir; lo que se traduce en resultados débiles frente a políticas de educación, salud, acueducto y alcantarillado, entre otras. Esto en parte se puede explicar por la manera cómo el Estado colombiano históricamente ha llegado de manera desigual a los territorios, siendo otros actores social y económicos (como las organizaciones vecinales y las empresas) quienes han creado la infraestructura y prestado los servicios públicos. Otros problemas asociados a la capacidad de los municipios están relacionados con las deficiencias propias de las administraciones municipales, relacionado esto al poco apoyo en el fortalecimiento que hace el nivel nacional y a la captura de los aparatos públicos por parte de grupos políticos y organizaciones ilegales, corrupción y clientelismo. (Maldonado, 2011, pág. 1).

### **3.4 Descentralización de la educación en Colombia**

Uno de los sectores de política pública que fue entregado en su administración a las entidades territoriales es el sector educativo. A través de los artículos 356, 357 y 358, la Constitución colombiana definió el mandato de los departamentos, distritos<sup>10</sup> y municipios para prestar los servicios, no solamente de educación<sup>11</sup>, sino también de salud, la entrega de recursos para el sostenimiento de estos a través del Sistema General de Participaciones y su reparto por montos para cada sector de política pública; también, establece que el nivel nacional puede concurrir en la financiación de estos sectores bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad y complementariedad.

El primer intento de descentralizar la educación ocurre en los años cincuenta del siglo XX por medio de las recomendaciones de las misiones de los profesores Lauchlin Currie y Louis Le Bret. Ambos investigadores concluían que la educación es un factor de progreso, y que, para aprovecharla, era necesario una completa reforma administrativa, redistribuyendo competencias y responsabilidades entre el nivel central y los niveles subnacionales existentes,

---

<sup>10</sup> En el artículo 356 y desarrollos posteriores, la Constitución entiende que los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y los departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones.

<sup>11</sup> En el caso de educación, el artículo 356 solamente descentraliza los niveles preescolar, primaria, secundaria y media.

además mencionan que, con los pocos avances en infraestructura educativa y estudios, esta oportunidad se estaba desaprovechando (Piñeros, 2010, pág. 6).

Para los años setenta, con los primeros avisos de transferencia de competencias, se entregan recursos a los departamentos a través de lo que posteriormente se denominó el situado fiscal, administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER). En esta época se observa un aumento considerable del uso de los recursos para garantizar la cobertura educativa, aunque se mantiene un esquema centralizado a través del Ministerio de Educación Nacional (Piñeros, 2010, pág. 7).

En la década de los ochenta, época donde aumenta las reformas descentralizadoras, los municipios adquieren competencias directas en la prestación del servicio educativo. Con el Decreto - Ley 077 de 1987, los municipios tienen responsabilidades en la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles educativos, con la Ley 29 de 1989, se delega la administración de la educación a los alcaldes municipales, dejando pocas responsabilidades al departamento, y haciendo cargo al nivel nacional del pago de salarios y prestaciones sociales a los profesores y personal administrativo. (Caballero, s.f., pág. 2).

El papel de los alcaldes aumentó con la Ley 29, aunque esto, para algunos sectores, se consideró un tema complejo y delicado ya que tenía que administrar y controlar el sistema educativo directamente, manejando

simultáneamente los recursos físicos y humanos del orden nacional y municipal, cada uno con normas y regímenes diferentes. Esta norma se suprimió con la expedición de la Ley 60 de 1993. (Caballero, s.f., pág. 7).

Con la Constitución de 1991, los nuevos lineamientos para el sector educativo son dados por la Ley 60 de 1993 denominada de Competencias y Recursos, que materializa los artículos 356, 357 y 258 de la Constitución, y la Ley 115 de 1994, nombrada Ley General de Educación. Con estas normas, se otorga mayor autonomía a los niveles subnacionales para administrar los recursos físicos, humanos y financieros del sector (Piñeros, 2010, pág. 12).

Con la Ley 60 de 1993, la descentralización de la educación se consolida, ya que esta norma define las competencias nacionales, distritales, departamentales y municipales, tanto para la administración y ejecución del situado fiscal como de las transferencias (participaciones presupuestales municipales) (Caballero, s.f., pág. 3).

Con respecto a la Ley 115 de 1994, se busca fortalecer el papel de las escuelas como una unidad semiautónoma mediante la creación de la figura de Gobierno Escolar y del Plan Educativo Institucional (PEI). Con respecto a la descentralización, las escuelas no tienen mayor nivel de decisión en la prestación del servicio educativo, ya que son sujetos de las iniciativas de los gobiernos territoriales. La ley establece la conformación de la comunidad educativa, compuesta por los estudiantes, educadores, padres de familia o acudientes,

egresados, directivos docentes y administradores escolares, también define los niveles de enseñanza que pueden ofrecer los establecimientos educativos, siendo estos al menos un grado de preescolar, nueve de educación básica y dos de media (Piñeros, 2010, pág. 14).

Durante la década de los noventa, los resultados de la Ley 60 no son los mejores. Por un lado, la asignación de recursos por estudiantes no coincidía ni con los costos del servicio ni con los requerimientos de las regiones en materia de financiación de la educación, también, bajo este sistema de transferencias los niveles territoriales recibían diferentes recursos por estudiante, esto en parte se consideró como una de las causas del incremento del déficit fiscal y de los bajos resultados en materia educativa (Piñeros, 2010, pág. 15). A la par de esta situación, con la caída del producto interno bruto a finales de los noventa, se redujo el recaudo tributario y, por ende, los ingresos por concepto de transferencias a los niveles subnacionales, dicha situación comprometió la sostenibilidad del sector educativo (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014, pág. 11).

Para corregir estos errores, en el año 2001 se expide la Ley 715 de 2001, que crea el Sistema General de Participaciones. Esta Ley redefine las competencias de los diferentes niveles en la prestación del servicio educativo, la regla de liquidación y la forma de reparto, también, unifica los diferentes recursos que la nación transfiere a las entidades subnacionales, y determinó los porcentajes de crecimiento de los recursos a entregar, desligándolo



temporalmente de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y manteniendo un crecimiento real de por lo menos el 2% hasta el año 2005 y 2,5% entre 2006 y 2008, volviéndose a vincular con los ICN para el año 2009 a razón del crecimiento de estos en los últimos cuatro años anteriores. (Piñeros, 2010, pág. 16).

En profundidad, el Sistema General de Participaciones distribuye partidas presupuestales para los sectores educativo, salud, agua y alcantarillado y propósitos generales. Por Ley, el sector educativo tendrá el 58,5%; la salud el 24,5%; el agua y alcantarillado el 5,4%; y, los propósitos generales el 11,6%.

Con respecto a la participación en educación, con estos recursos se financia el servicio educativo a nivel departamental, distrital y municipal, también, con esta forma de descentralización se busca que el nivel central y los niveles subnacionales se coordinen esfuerzos para dirigir, financiar y administrar los servicios educativos estatales (Ministerio de Hacienda, 2013, pág. 18).

Frente a las responsabilidades por nivel territorial, la Ley 715 establece para la nación las competencias relacionadas con la planeación, formulación coordinación, monitoreo y control de la política nacional educativa; para los departamentos, los distritos y los municipios, se asigna la prestación del servicio educativo (directamente por ellos o a través de terceros contratados).

Para evitar nuevas dificultades con respecto a la capacidad de los municipios en el desarrollo del sistema educativo, la misma Ley crea la certificación municipal.

### **3.5 Certificación educativa municipal**

La Ley 715 de 2001 estableció que las entidades territoriales certificadas son los departamentos, los distritos y los municipios con más de cien mil habitantes para ese año. Los municipios que cuenten con menos de cien mil habitantes o que posteriormente alcancen ese número también se pueden certificar cumpliendo los siguientes requisitos<sup>12</sup>:

- El Plan de Desarrollo del municipio en materia de educación debe estar en armonía con las políticas nacionales.
- Todos los establecimientos educativos estatales deben estar organizados en instituciones y centros educativos, en los términos señalados por el artículo 9<sup>13</sup> de la Ley 715.
- La planta de personal relacionada con educación debe estar definida de acuerdo con los parámetros nacionales de la relación estudiantes por docente, y sujeta al estatuto de carrera administrativa.
- Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo.

---

<sup>12</sup> Para ver la lista de chequeo del cumplimiento de cada requisito, ver el anexo 1.

<sup>13</sup> Deben contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados (Moreno & Rojas, 2017, pág. 106)

El cumplimiento de estos requisitos para la certificación lo determina el departamento (en el caso de los municipios menores a cien mil habitantes); si pasados seis meses no ha habido una respuesta o la respuesta es negativa, el municipio podrá remitir la solicitud de la certificación al MEN. En el caso de los municipios mayores a cien mil habitantes, el MEN genera la certificación.

Los municipios certificados deberán demostrar su capacidad para mantener la administración autónoma del servicio educativo; en caso de que no logren demostrar su capacidad, se les quitará la certificación.

Para los municipios que no son certificados, el sistema educativo en su gran mayoría será administrado por los departamentos a los que haga parte.

Las competencias de los municipios en educación son las siguientes:

**Tabla 2 Competencias de los municipios en educación**

COMPETENCIAS DE MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	COMPETENCIAS DE MUNICIPIOS CERTIFICADOS
<p>Administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para calidad y alimentación escolar.</p>	<p>Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado. Asimismo continuar administrando los recursos para alimentación escolar y para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa.</p>
	<p>Mantener la cobertura actual y propender por su ampliación.</p>
	<p>Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.</p>
	<p>Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas.</p>
	<p>Administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada.</p>
<p>Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas mediante acto administrativo debidamente motivado.</p>	<p>Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos conforme con las necesidades del servicio – entendidas como población atendida y por atender– en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia. Determinar la repartición organizacional encargada de la inscripción y ascensos en el escalafón.</p>
<p>Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.</p>	<p>Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en inversiones de infraestructura, calidad y dotación.</p>
<p>Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y oportunidad que señale el reglamento.</p>	<p>Administrar el Sistema de Información Educativo Municipal y suministrar la información al departamento y la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.</p>
	<p>Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.</p>
	<p>Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.</p>
	<p>Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.</p>
	<p>Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.</p>
	<p>Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.</p>
	<p>Cofinanciar la evaluación de logros (competencias y calidad de la educación).</p>

**Fuente: Ministerio de Educación Nacional.**

Con las competencias, los municipios pueden direccionar, planificar y prestar el servicio educativo a través de macroprocesos de gestión educativa<sup>14</sup>, siendo estos los macroprocesos de direccionamiento (planeación y direccionamiento de la gestión pública); macroprocesos misionales (razón de ser de la Secretaria de Educación o de la instancia que haga sus veces) y macroprocesos de apoyo (soporte de los macroprocesos misionales) (Ministerio de Educación de Colombia, s.f.).

La certificación no es un ejercicio nuevo en Colombia, ya con la Ley 60 se crea con el impulso descentralizador de la nueva Constitución, en este caso, la distribución de transferencias y competencias no sería efectuada si los entes territoriales no contaban con unos requisitos mínimos, los cuales eran unos ajustes menores que les permitía adquirir las nuevas responsabilidades (Leyva, 2011, pág. 229). A partir de la crisis de resultados de esta Ley, a la certificación se le hicieron una serie de ajustes para que los requisitos a cumplir fueran más exigentes y por ende se entregarán las competencias a los municipios que realmente tienen las capacidades para prestar el sistema educativo.

Actualmente en Colombia hay 64 municipios y distritos certificados, están distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> Para ver cada uno de los procesos que hacen parte de los tres macroprocesos, revisar el anexo 2.

**Tabla 3 Municipios y distritos certificados en Colombia**

<b>Entidad territorial</b>	<b>Antes de la Ley 715</b>	<b>Automáticamente con la Ley 715</b>	<b>Después de la Ley 715</b>
Municipio	2	9	46
Distrito	4	0	3

**Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Ministerio de Educación**

## **CAPÍTULO CUATRO: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

Este capítulo está dividido en dos secciones. En una primera parte, se realiza un análisis cuantitativo tomando los resultados de las pruebas Saber 11° y comparando el desempeño en éstas de municipios certificados y no certificados de similares características. En una segunda parte, con las conclusiones del análisis cuantitativo se indaga sobre las condiciones y resultados de la certificación educativa a través de entrevistas semiestructuradas con hacedores de política educativa, expertos y agremiaciones.

En esta investigación, la unidad de análisis es el municipio. Para poder hacer comparaciones entre similares, del total 54 municipios certificados se excluyeron los municipios que son ciudades capitales y/o que no tuvieran un equivalente no certificado, también se excluyen 7 distritos, 2 municipios con datos incompletos y uno certificado para el año 2018.

### **4.1 Análisis cuantitativo**

Con el fin de abordar el objeto de estudio a través de dos métodos distintos, en una primera parte se hace un análisis ex ante – ex post comparando los resultados de las pruebas Saber 11° de 7 municipios antes (años 2006, 2007, 2008 y 2009) y después (años 2010, 2011, 2012 y 2013) de ser certificados en el año 2009; a su vez estos municipios son comparados con otros no certificados para el mismo periodo de tiempo. En la segunda parte del análisis cuantitativo,

se toman 36 municipios, 18 certificados y 18 no certificados, y se comparan sus resultados para los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

Para la escogencia de los municipios no certificados, se consideraron sus similitudes a los municipios certificados, siguiendo una lógica de matching<sup>15</sup>.

Como características seleccionadas para escoger a los municipios no certificados, se usa el criterio de elementos objetivos de los municipios, siendo estos el territorio, la población y la capacidad económica.

Con respecto al territorio, para efectos del estudio, este elemento se operacionaliza a través de la variable de ruralidad, creada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para clasificar a los municipios en el marco de la Misión para la Transformación del Campo en cuatro categorías: Ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso.

Frente a la población, se toma la definición de categoría municipal, definida por la Ley 1551 de 2012 para clasificar a los municipios de acuerdo a su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica (Congreso de Colombia, 2012); así, los municipios de categoría especial tienen una población superior o igual a los quinientos mil uno

---

<sup>15</sup> Para ver las características de los municipios escogidos, revisar los anexos 3 y 4.



(500.001) habitantes; primera categoría entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes; segunda categoría entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes; tercera categoría comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes; cuarta categoría entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes; quinta categoría entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes; y, sexta categoría población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes. Teniendo en cuenta que esta clasificación puede cambiar cada año, se toma la categoría asignada por la Contaduría General de la Nación (CGR) para los 2009 y 2015 en cada periodo de análisis.

Con respecto a la capacidad económica, se usa la variable de entorno de desarrollo, definida por el DNP para clasificar a los departamentos y los municipios según su grado de desarrollo en las categorías de robusto, intermedio o incipiente.

Frente a los cortes de tiempo utilizados, la prueba Saber 11° ha tenido modificaciones en su estructura y enfoque durante los últimos años, por ende, tiene “(...) resultados que son comparables entre años dentro de un periodo determinado, pero no son comparables entre años de distintos periodos” (ICFES, s.f., pág. 4). Los periodos de tiempo definidos por el ICFES son: 2001-1 a 2004-2; 2005-1 a 2014-1 y 2014-2 en adelante, para esta investigación se usan el segundo y tercer periodo; los cuales no serán comparados entre sí en ningún momento de la investigación.

#### **4.1.1 Periodo 2006 - 2013**

Tomando como referencia el periodo de aplicación de las pruebas Saber 11° entre los años 2006-1 a 2013-2, el criterio para la medir la calidad educativa a nivel municipal es el porcentaje de los estudiantes del municipio bajo análisis que pertenece al 40% más alto del ranking total (de 1000 puestos), así “se reportaba un puesto calculado a partir de la suma de los puntajes obtenidos por la persona en cada una de las ocho pruebas que conforman el Núcleo Común. Estas sumas se organizan en forma descendente y se ubican en 1000 puestos, siendo el uno (1) el de mayor valor. Para determinar el número de personas en cada puesto, se divide el total de la población entre 1000. Por ejemplo, en la prueba aplicada en octubre de 2004, hubo 408.113 personas evaluadas y en consecuencia en cada puesto se ubicaron aproximadamente 408 personas” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, pág. sp).

Para armar esta variable, por cada año de análisis, se unen las bases de datos de la aplicación de la prueba en los dos semestres, tomadas del sistema FTP del ICFES, se seleccionan solamente los colegios oficiales<sup>16</sup> y el municipio donde está ubicado la institución educativa del estudiante.

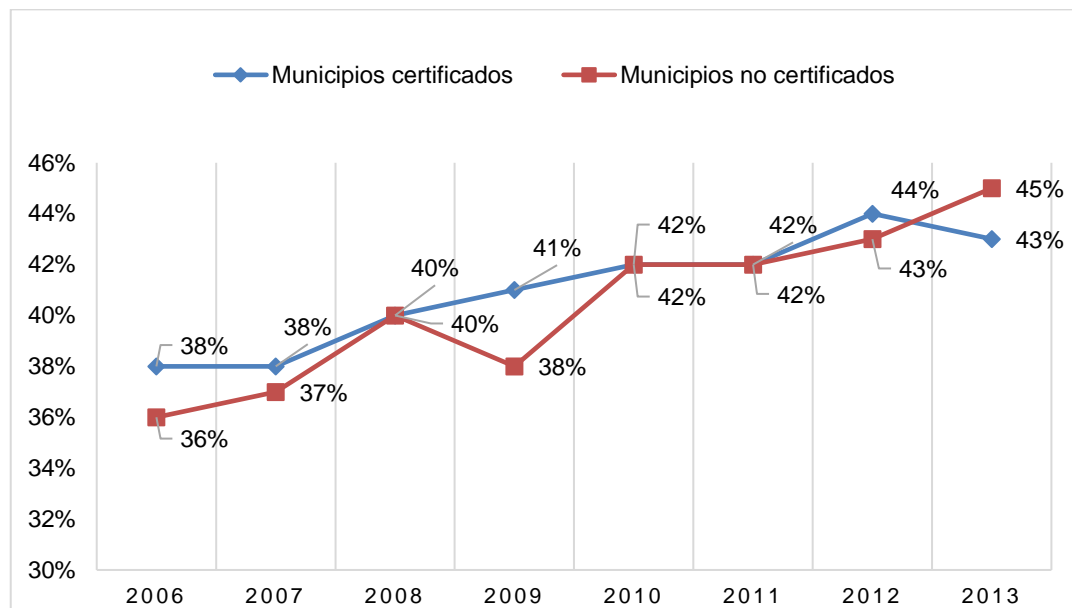
---

<sup>16</sup> Se toma únicamente los colegios oficiales ya que es donde se implementa directamente la política educativa por parte de los municipios, si bien hay colegios en concesión, las bases de datos solo permite diferenciar los colegios por oficial y no oficial.

Se determina que los municipios tendrán buenos, regulares o malos resultados de calidad educativa dependiendo del porcentaje de estudiantes que estén entre la posición 1 a la posición 400. Para ver los resultados del este grupo, revisar el anexo 5.

Frente a los resultados, se tiene la siguiente gráfica:

**Gráfica 1 Porcentaje de estudiantes pertenecientes al 40% de más altos puntajes nacionales en municipios certificados y no certificados 2006-2013**



**Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES**

Con respecto a esta gráfica se obtienen dos resultados, por un lado, si bien desde 2006 a 2012 hay un crecimiento de los municipios certificados, en el periodo ex ante a la certificación el mejoramiento fue de 3 puntos porcentuales (pasaron de 38% a 41% en tres años), es decir, un promedio de un 1% anual, para el periodo ex post, el mejoramiento es de dos puntos porcentuales (pasaron

de 41% a 43% en cuatro años) es decir, un promedio de 0,5% anual apenas. Por otro lado, se evidencia que el mejoramiento en el período 2006-2009 fue similar en ambos grupos (mejoraron 3 y 2 puntos porcentuales en términos absolutos) pero el mejoramiento durante el período 2009-2013 fue mayor en el caso de los municipios que no se certificaron, lo cual pone en duda el efecto positivo de la certificación en cuestión. Si bien alguien podría sostener que la reducción en el ritmo de mejoramiento, desde 1% anual a 0,5% anual pudiera ser resultado de la dificultad que presenta alcanzar mejoramientos ulteriores (una suerte de “rendimientos decrecientes”), esto es lo que precisamente no se produjo en los municipios no certificados que pasaron de un ritmo de mejoramiento de 0,66% anual a uno de 1,75% anual y alcanzando niveles más altos que el otro grupo.

#### **4.1.2. Periodo 2015 - 2018**

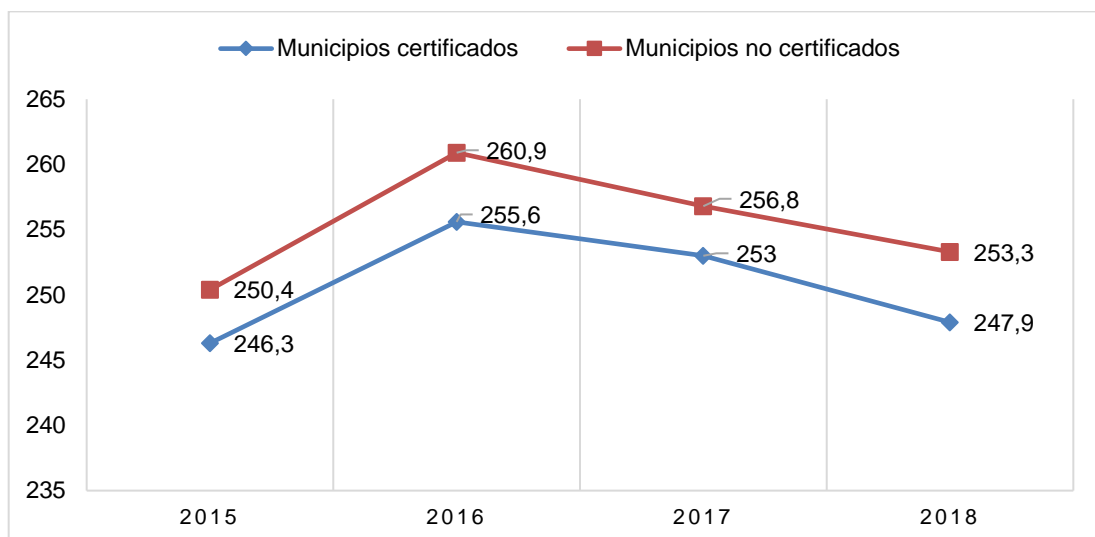
Utilizando el periodo 2015-1 en adelante, la calidad educativa a través de las pruebas Saber 11° se mide por el puntaje obtenido por cada estudiante en una escala de 0 a 500, siendo este último el mejor resultado alcanzado. Para encontrar el desempeño municipal, se elabora un promedio simple entre los puntajes obtenidos por los estudiantes de la entidad territorial en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

Para armar esta variable, por cada año de análisis, se unen las bases de datos de la aplicación de la prueba en los dos semestres, tomadas del sistema FTP del ICFES, se seleccionan solamente los colegios oficiales y el municipio

donde está ubicado la institución educativa del estudiante. Se determina que los municipios tendrán buenos, regulares o malos resultados de calidad educativa dependiendo del promedio que arroje los resultados de sus estudiantes. Para ver los resultados del este grupo, revisar el anexo 6.

Los resultados encontrados son los siguientes:

**Gráfica 2 Promedio de puntajes obtenidos en pruebas Saber por parte de municipios certificados y no certificados periodo 2015-2018**



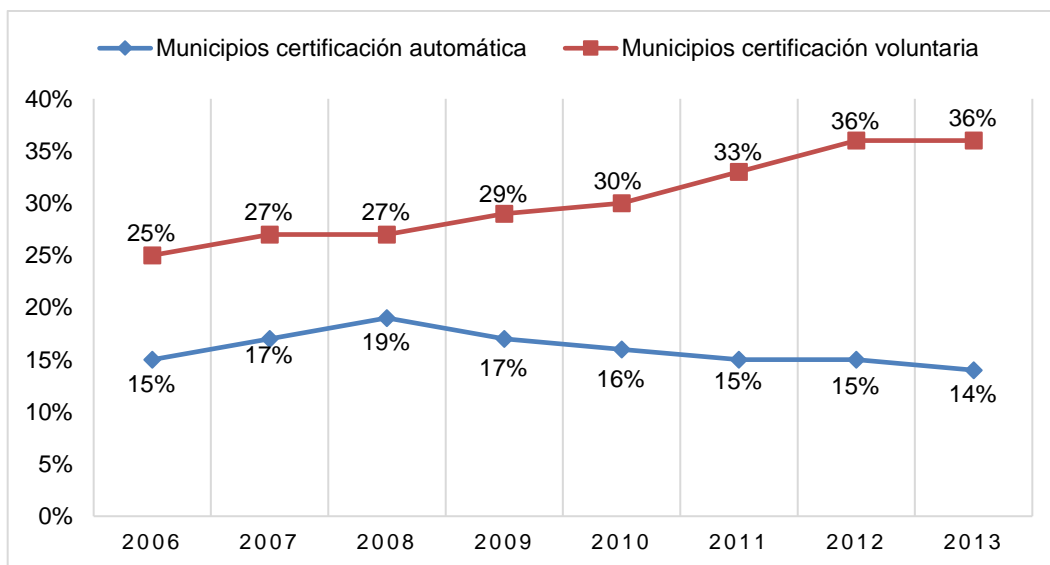
**Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES**

La evolución observada en la Gráfica 2 indica que la evolución de los resultados de ambos grupos de municipios es muy similar (con un alza muy marcada en 2016 y una caída sistemática en años posteriores) lo que sugiere que otros factores, distintos de la certificación, eran más relevantes para explicar los cambios en el desempeño. Además, la probablemente baja relevancia de la certificación se ratifica al constatar que, en promedio, los municipios no

certificados tienen mejores resultados que los no certificados, esto indicaría que la certificación no ha tenido un efecto positivo.

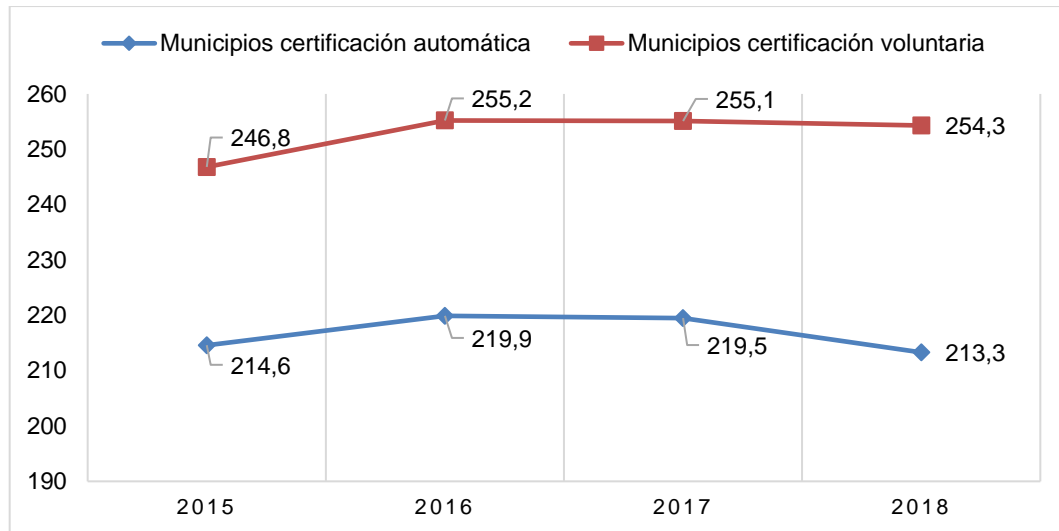
Finalmente, tomando municipios similares (ver anexo 7) que fueron certificados automáticamente por la Ley 715 de 2001 y los que escogieron voluntariamente tener las competencias, a partir de los periodos de tiempo propuestos en los análisis planteados en 4.1.1 y 4.1.2 se obtiene lo siguiente:

**Gráfica 3 Porcentaje de estudiantes pertenecientes al 40% de más altos puntajes nacionales en municipios certificados de manera automática y voluntaria 2006-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICES

**Gráfica 4 Promedio de puntajes obtenidos en pruebas Saber por parte de municipios certificados de manera automática y voluntaria periodo 2015-2018**



**Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES**

En ambos casos, los municipios certificados de manera voluntaria presentan mejores resultados que aquellos que fueron certificados de manera automática por la Ley 715.

#### **4.2 Análisis cualitativo**

La técnica cualitativa escogida para esta parte del estudio es la entrevista semiestructurada y el instrumento seleccionado es el cuestionario. De 12 entrevistas realizadas, 7 se hicieron a funcionarios y ex funcionarios públicos del nivel nacional, departamental y municipal; 4 a expertos en educación y 1 a agremiaciones. El listado de personas entrevistadas se puede ver en el anexo 8.

Con respecto al cuestionario aplicado, este tiene 10 preguntas (anexo 9). Fue respondido por los participantes con algunas variaciones de acuerdo al desarrollo de la entrevista y a la particularidad de cada entrevistado.

Frente a los resultados del análisis cuantitativo, se menciona que si bien, los municipios certificados que son capitales departamentales y ciudades grandes si tienen mejores resultados en las pruebas Saber 11° que los no certificados, no se puede atribuir a la certificación mejores o peores resultados, debido a que la calidad educativa está influenciada por otros factores que escapan del control de la gestión pública territorial, esto último se debe más al modelo de descentralización de la educación en Colombia, del cual la certificación educativa es factor importante.

A partir de las respuestas de los entrevistados, se puede cuestionar la figura de certificación a partir de los siguientes aspectos: requisitos para la certificación; apoyo del nivel nacional y de los niveles departamentales; manejo de dineros públicos; gestión política y administrativa de las secretarías de educación; manejo de la planta de personal (docentes y administrativos); y, gestión política y creación alianzas municipales.

Con respecto a los criterios para certificar a los municipios, el hecho de que para 2001 haya sido obligatoria para los municipios que cumplieran con el criterio poblacional hizo que se entregara de manera abrupta y sin ninguna preparación de las competencias y la administración directa del servicio



educativo; esto contrasta con la decisión de otros municipios de certificarse de manera voluntaria, los cuales si han demostrado tener mejores resultados en calidad educativa. Estas dos situaciones evidencian que la preparación de un municipio para adquirir nuevas competencias es fundamental para un desarrollo posterior de las mismas.

Frente a los criterios actuales, si bien permiten tener cierta certeza sobre las competencias que los municipios pueden desarrollar, se considera que el sistema actual debe tener una reforma, ya que se mantienen los mismos requisitos desde su constitución en el año 2001. Parte de los entrevistados consideran que se deben incluir como requisitos aspectos pedagógicos y educativos (por ejemplo el número de docentes con posgrado o sus resultados en las pruebas Saber 11°), también que la certificación debe ser diferenciada de acuerdo a las características sociales y culturales de los municipios (por ejemplo, si se tienen comunidades indígenas o afrodescendientes se debería cumplir con algunos requisitos de etnoeducación).

El apoyo efectivo del nivel nacional, realizado a través del MEN y de los Departamentos, se considera poco pertinente y fugaz. Con la certificación, se asume que los municipios cumplen una “mayoría de edad” para administrar el sistema educativo y esto hace que después de entregar la administración del sistema educativo, los niveles nacionales y departamentales se desentiendan del municipio certificado. Esto trae algunos problemas, como lo son la inexperiencia

en las tareas a cumplir directamente y el desconocimiento de los procesos y procedimientos propios de la administración de la educación a nivel municipal. Aunque el MEN realiza diferentes procesos de acompañamiento, los municipios certificados no sienten un respaldo fuerte de este actor, ni tampoco del Departamento, que si bien también hacen esfuerzos por trabajar conjuntamente con el municipio, no sienten una estrategia sólida para apoyar a quienes ejecutan directamente la educación a nivel local.

Aunque se ha buscado mayor apoyo por parte de los niveles nacionales y departamentales, se considera que existen diferentes aspectos de la política educativa que durante los últimos años se han venido recentralizando (durante los gobiernos de Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe principalmente), afectando el poder de decisión y la autonomía de los municipios certificados. Parte de estas reformas han sido relacionadas con la decisión frente a la construcción de infraestructura (vital para la generación de calidad educativa) y la creación de concursos y asignación de plazas docentes (a través del Banco de la Excelencia: programa de talento humano del sector educativo en Colombia).

Aunque no es en todos los casos, se menciona que municipios menores a 100.000 habitantes que quieren ser certificados, no han podido serlo, principalmente porque los Departamentos no han querido ceder el control del sistema educativo al municipio interesado, lo cual se puede explicar por el interés del Departamento de continuar ejerciendo el control frente al manejo de los

recursos, de asignación de la nómina y de la toma de decisiones fundamentales en la elaboración e implementación de la política educativa. En este caso, la certificación queda supeditada a un juego de poderes y relacionamientos.

Parte de un ejercicio efectivo de la certificación municipal, pasa por el manejo de los recursos. Como se mencionaba anteriormente, parte del problema del SGP se debe a que, si bien se “descentralizan” los recursos del sector educativo, la reforma constitucional del 2001 establece que estos recursos tienen una asignación directa, principalmente para la prestación del servicio (gastos de personal docente y administrativo, gastos administrativos, infraestructura), para la ampliación de la cobertura y para la cancelación de prestaciones sociales. Aunque el SGP deja unos recursos para calidad, estos son menores y vienen asignados para mejoramiento de infraestructura, dotaciones escolares y en menor medida para proyectos de mejoramiento de la calidad educativa. Siendo estos recursos, entregados desde el nivel central, direccionados a aspectos concretos, los municipios certificados no tienen mayor poder decisión sobre estos, se considera que éstos se vuelven “pagadores” de la nómina docente y administrativa principalmente.

Un aspecto diferenciador e importante del manejo financiero del sistema educativo a nivel municipal, pasa por la generación de recursos propios, siendo esta cualidad propia de los municipios colombianos que son más grandes, ciudades capitales o cercanas a polos de desarrollo. El hecho de poder tener

recursos propios, a través de la recaudación de impuestos, les permite asignar de manera directa recursos para aspectos que el gobernante local considere conveniente para mejorar la calidad educativa, pero esta posibilidad no la tienen la gran mayoría de municipios colombianos.

La gestión administrativa de la educación, es el factor más importante que impulsa la certificación municipal, y es un aspecto que no está exento de observaciones. Estableciéndose una Secretaria de Educación por cada municipio después de ser certificado, el titular de este sector se da por un nombramiento político que, como puede tener continuidad, también puede tener intermitencia. Esto es importante ya que, por el hecho de no tener continuidad directiva, la política educativa cambia constantemente. Con respecto a los funcionarios públicos que componen las secretarías, el grueso de estos se encargan de todos los aspectos relacionados con el pago de nómina docente (permisos, cesantías, pensiones, salud, entre otros), dejando poco margen para otras acciones, como la calidad y la pertinencia educativa; también, se considera que varios de estos funcionarios no tienen la formación relacionada con la educación y la administración pública, por ende no se pueden presentar buenos resultados en gestión, aunque también se aclara que esta oferta de profesionales está concentrada en las ciudades capitales y que por ende es difícil de atraerlos a ciudades pequeñas.

Haciendo énfasis sobre el personal docente, este tipo de funcionarios públicos no son escogidos de manera autónoma por los municipios certificados, sino que deben ser solicitados a través de un concurso al Ministerio de Educación, que, a través del Banco para la Excelencia asigna a un docente que debe ir al municipio. Esto presenta varios problemas, por un lado restringe la autonomía en la escogencia de los funcionarios que considere mejores para su territorio, dos, como se menciona anteriormente, en este aspecto el municipio se vuelve exclusivamente un pagador de nómina sin ninguna interferencia en otros aspectos, tres, el docente puede ser de cualquier parte de Colombia y su traslado puede implicar que éste se demora un tiempo, aún iniciado el calendario académico; pero, por otro lado presenta cualidades, como la posibilidad de restringir el nombramiento de docentes provisionales que pueden prestarse para asignar estos cargos para el cumplimiento de cuotas políticas locales.

Con respecto a la gestión política, la certificación y las competencias entregadas toman validez en la medida que el Alcalde municipal quiera apropiarse del manejo autónomo de la educación, y esto pasa por factores tales como el nombramiento de funcionarios idóneos para este sector en particular, la asignación de recursos propios para la ejecución de la política educativa, la gestión de recursos y apoyos nacionales y departamentales, y, el establecimiento de alianzas con sectores privados para la entrega, a través de la responsabilidad social empresarial, de elementos y programas necesarios para fortalecer la calidad educativa a nivel municipal.

Colombia, después de una larga tradición centralista, ha venido generado procesos de descentralización de diferentes servicios públicos, entre ellos la educación. Aunque ha venido teniendo ciertas modificaciones y desencuentros entre los actores interesados, se considera que el ejercicio de entrega de competencias a nivel municipal *per se* es positivo, pero, para que sea mucho más real y efectivo, los entrevistados consideran que se deben entregar mayor autonomía en el manejo de los recursos, del personal y que, desde el Ministerio de Educación y los departamentos, se debe tener un acompañamiento posterior a la certificación, que le permita mejorar y fortalecer capacidades.

Con respecto a la entrega de mejores resultados de calidad educativa, los entrevistados consideran que las pruebas Saber 11° no recogen todos los aspectos para evaluar la calidad educativa, aunque se aclara que esta es la medida clásica para hacer mediciones y comparaciones de la calidad educativa y que, además, las pruebas Saber 11° son de los pocos datos que tiene el sistema educativo que brindan resultados en un período amplio. Bajo este panorama, los entrevistados consideran que parte de los resultados se pueden explicar, no tanto por la certificación, sino por acciones puntuales como, el interés de un Alcalde, los recursos propios generados y la importancia del municipio en el contexto económico, la unión de diferentes rectores y sectores sociales para garantizar buenos resultados de calidad educativa, la cercanía al territorio e influencia de universidades públicas de excelencia en formación de docentes, y/o

de la pertinencia y aprovechamiento que los municipios tengan sobre programas del nivel nacional que desarrolle el MEN.

## **CAPÍTULO CINCO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los procesos de descentralización han traído una promesa, y es la de prestar mejores bienes y servicios públicos, de manera eficiente y con calidad, y teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos. Acercar la formulación e implementación de las políticas públicas a los territorios ha sido una garantía de reforma y modernización de los estados nacionales y una forma de redistribuir el poder entre varios actores sociales, económicos y políticos.

Para el caso de Colombia, adicional a lo mencionado anteriormente, la descentralización (y las diferentes formas que ha adoptado) ha buscado facilitar los procesos de pacificación y solución de conflictos sociales y políticos. Con la Constitución de 1.991, grupos sociales y políticos concertaron reformas descentralizadoras para involucrar con acciones y decisiones concretas a los niveles departamentales y municipales en la planeación, implementación y evaluación de diferentes servicios públicos, entre ellos la educación.

Con respecto a este sector, una de las maneras con la que se ha buscado materializar la promesa de la descentralización ha sido la certificación; con esta, el nivel nacional ha generado un mecanismo para que los municipios se responsabilicen de la administración y puesta en marcha del sistema educativo a nivel municipal, teniendo como objetivo la mejora de la calidad y la cobertura educativa a nivel local.



Aunque esta promesa es latente en el espíritu de la Constitución de 1991, la materialización de la descentralización ha dejado mucho que desear. La figura de la certificación, más allá de entregar competencias y responsabilidades, ha sido poco funcional para mejorar la calidad educativa. Las razones se pueden evidenciar, en parte, por la manera como el país ha desarrollado los procesos descentralizadores.

En Colombia, para denominar a la descentralización educativa se puede hablar de un modelo de devolución híbrida, donde los niveles territoriales tienen un importante papel en la implementación de políticas públicas, pero el nivel nacional es quien administra y direcciona el presupuesto. En este caso, los municipios certificados tienen un rol predominante, pero tienen poco margen de decisión sobre los presupuestos educativos del nivel nacional, así, los recursos entregados ya vienen definidos por las partidas presupuestales del Sistema General de Participaciones. Solamente los municipios que tienen la manera de generar recursos propios, pueden desarrollar políticas educativas locales más efectivas. En este caso, para cumplir con los objetivos de la certificación, es necesario permitir que los municipios tengan mayor margen de maniobra en la decisión de los presupuestos educativos.

Otra manera de ver la descentralización educativa en Colombia es revisando si ésta es una reforma de estructura, con la transferencia de poder y responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los niveles locales, o una reforma de contenido, siendo la transferencia del poder de decisión una forma para mejorar el aprendizaje. En el caso de la certificación, aunque inicialmente se plantea que a través de la entrega de competencias mejorará el aprendizaje, lo que ocurre en la realidad es que el municipio certificado se queda solo en la toma de decisiones. Los niveles nacional y departamental entienden que el municipio certificado ha cumplido una “mayoría de edad”, por ende, su apoyo directo en la administración del sistema educativo es puntual. Para cumplir con la promesa de mejorar la calidad educativa, se debe asignar responsabilidades concretas al nivel nacional y departamental para apoyar al municipio posterior a ser certificado, en este caso, se pueden crear etapas de “maduración” del proceso de certificación, donde el acompañamiento y apoyo sea diferencial.

La descentralización educativa en Colombia se ha hecho de una sola vez, posibilitando un cambio rápido que trae rentas políticas inmediatas, pero que desconoce las condiciones y características de los territorios. La obligatoriedad de la certificación, amparada en un criterio poblacional únicamente, limitó la posibilidad de los municipios para prepararse y responsabilizarse de las competencias entregadas, esto hizo que, más que desear administrar el sistema educativo, tuvieran que obligatoriamente hacerse cargo.

Articulado a lo anterior, los resultados en las dos mediciones hechas en el capítulo anterior demuestran que los municipios que escogieron la figura de manera voluntaria presentan mejores resultados que aquellos que lo tuvieron que hacer obligatoriamente. En este caso, para cumplir con los objetivos de la certificación, se hace necesario evaluar si el tener más de cien mil habitantes es un requisito habilitante para tener mejores resultados en calidad educativa, o si por el contrario se deben tener en cuenta otros aspectos de corte pedagógico, educativo y contextual.

Aunque para los municipios que no cumplen con el criterio poblacional, adquirir las competencias no es tampoco un ejercicio sencillo. La discrecionalidad que tiene el departamento de decidir que un municipio menor a 100 mil habitantes pueda tomar las competencias producto de la certificación, al no existir incentivos para los departamentos, produce que en muchos casos el proceso de certificación no llegué a un buen término. En este caso, para cumplir con los objetivos de la certificación, el MEN debe tener un papel mucha más activo y decisorio en la entrega de competencias a los municipios menores de cien mil habitantes.

Siendo la puerta de entrada el factor poblacional o la aceptación del departamento, se evidencia que muchos municipios no cuentan con las capacidades para administrar el sistema educativo; aunque existen diferentes razones, hay que señalar que históricamente el estado colombiano ha llegado de manera desigual a las regiones, siendo otros actores los encargados de prestar los servicios públicos básicos.

La evaluación que actualmente realiza el MEN y los departamentos de las capacidades municipales no responde a los retos que implica administrar el sistema educativo a nivel territorial. Aunque el MEN ha hecho un esfuerzo por estandarizar esta evaluación, conviene evaluar con mayor cuidado aspectos como las plantas de personal (la capacidad y autonomía del municipio para escoger funcionarios públicos con cierta experticia en el sector y darles continuidad) y los recursos propios (la capacidad de los municipios para generar recursos que sean destinados exclusivamente a educación). En caso de que el municipio a certificar tenga capacidades parciales, es importante que desde el nivel nacional y departamental se creen políticas para el fortalecimiento de la capacidad local, con énfasis en las realidades de los territorios y compensando la deuda histórica del estado tiene con éstos.

Para cumplir con la promesa de la descentralización, Colombia está en mora de revisar y evaluar la figura de certificación educativa, la cual lleva 19 años sin mayores cambios ni ajustes. Evidenciar si las reformas que permiten reasignar competencias y responsabilidades a otros niveles diferentes al nacional sirven o no, más allá de un ejercicio académico, es una forma de incidencia en la redistribución de poder, en la entrega de la toma de decisiones a las regiones y en el fortalecimiento de las visiones territoriales, tema importante para Colombia al ser un país con marcadas diferencias.

Con esta investigación, también se busca incidir en los factores que son responsabilidad de la administración pública para la mejora de la calidad educativa. Entregar un mayor poder de decisión a los municipios en las decisiones y el presupuesto permite que estos se apropien y responsabilicen de la gestión educativa y que se cumpla con la promesa de la certificación, la de entregar el sistema educativo a los territorios para que ellos lo hagan mejor de lo que lo podría hacer el nivel nacional.

Investigar la figura de la certificación no pasa solamente por ver su relación con la calidad educativa. Nuevas maneras de estudiar este tema se pueden dar analizando la eficiencia de los macroprocesos de direccionamiento, misionales y de apoyo que tiene los municipios certificados, comparándolos por categorías de municipios; también se puede evaluar la manera cómo están constituidas las estructuras de las secretarías de educación, la duración de los funcionarios en la misma y las profesiones que éstos tienen; además, propuestas de investigación como estas se pueden complementar con el análisis de los contenidos de los planes de desarrollo enfocados en educación y el porcentaje de recursos propios utilizados para este sector con respecto a la cantidad enviada por la nación a través del Sistema General de Participaciones.

Analizar la descentralización es una materia importante ya que permite crear mejores mecanismos para aceptar más voces y saberes en la toma de decisiones y para valorar y aprovechar las características y posibilidades de los territorios. Avanzar en un reajuste de la descentralización permite que se cumpla la promesa sobre la cual se basa, e incidir a través de ésta en la mejora de la calidad educativa contribuye a cerrar brechas entre la población y entre los territorios y permite la reconfiguración del tejido social, aspecto clave para superar los conflictos del país.

## BIBLIOGRAFIA

- Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H., & Santibáñez, L. (2009). *Toma de decisiones descentralizada descentralizadas en la escuela*. Bogotá: Banco Mundial.
- Benítez, M. d. (1994). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 30.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Bogota: Pearson.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure*, 27-40.
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Cartagena: Banco de la República.
- Caballero, P. (s.f.). *La descentralización en Colombia: perspectivas y realidades*. s.c.: s.e.
- Candia, A. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*, 179-200.
- Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994). Ley 115 de 1994. Bogotá, Colombia: Institucional.
- Congreso de Colombia. (21 de Diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. Bogotá, Colombia: Institucional.
- Congreso de Colombia. (6 de Julio de 2012). Ley 1551 de 2012. Bogotá, Colombia: Institucional.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Institucional.
- Cordero, Y. (2014). Consideraciones sobre los posibles efectos de la descentralización en la administración del servicio público: el caso de las regiones autónomas en Puerto Rico. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 5-33.
- Correa, N. R. (1996). *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas Título XI De la organización territorial*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

- Corte Constitucional de Colombia. (5 de Mayo de 2009). Sentencia C-313/09. Bogotá, Colombia: Institucional.
- Departamento Nacional de Estadísticas. (2017). *Boletín técnico Educación Formal (EDUC)*. Bogotá: Institucional.
- Departamento Nacional de Estadísticas. (18 de Julio de 2019). *Educación Formal (EDUC)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. 1: Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. Bogotá: Departamental Nacional de Planeación.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, 18.
- FAO. (10 de Mayo de 2019). 1. *¿Qué es la descentralización?* Obtenido de <http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s05.htm>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fundación Empresarios por la Educación. (2018). *Ideas para tejer*. Colombia: Fundación Empresarios por la Educación.
- Gasseuy, N. (2016). Administración y presupuesto municipal. En E. Arraiza, *Manual de gestión municipal* (pág. 239). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Haldenwang, C. V. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. *Revista EURE*, 61-77.
- Hernández, P. A. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Hopenhayn, M. (2011). Educación para la cohesión y la movilidad social. En A. Bárcena, & N. Serra, *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina* (pág. 52). Santiago de Chile: CEPAL.
- ICFES. (s.f.). Documentación del examen Saber 11. Institucional.



- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, 211 - 243.
- Lozano Flórez, D. (2008). La construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia: problemas y perspectivas de la descentralización en educación. *Revista Colombiana de Sociología*, 27.
- Maldonado, A. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Melo-Becerra, L., Hahn-De-Castro, L., Ariza-Hernández, D., & Carmona-Sánchez, C. (2016). El desempeño municipal en el sector educativo: un análisis a partir de una función multiproducto. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 63.
- Ministerio de Educación de Colombia. (s.f.). *Guía No. 9 Guía Certificación de Municipios Menores de Cien Mil Habitantes*. Bogotá: Institucional.
- Ministerio de Hacienda de Colombia. (2013). *Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones*. Bogotá: Institucional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Centro Virtual de Noticias en Educación*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-347318.html>
- Moreno, M., & Rojas, L. (2017). Desarrollo del sistema educativo en municipios certificados y no certificados en Colombia en 2005, 2008 y 2011. *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*, 8, 103-128.
- OCDE. (2016). *Educación en Colombia*. París: OECD.
- Olsen, H. B. (2007). *Descentralización y gobernabilidad local*. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE.
- Parra, J. D. (2017). El reto de la descentralización educativa: reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico. *Papel político*, 339-367.

- Piñeros, J. (2010). *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP.
- RAE. (18 de Julio de 2019). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* . Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL>
- RAE. (18 de Julio de 2019). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* . Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=lbQKTYT>
- Rápalo Castellanos, R. (2003). *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*. Tegucigalpa: PNUD.
- Rodríguez, L. (2011). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- Rojas, L., & Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Administración y Desarrollo*, 160-171.
- Tan, E. (2019). *Decentralization and governance capacity. The Case of Turkey*. Nueva York: Springer Berlin Heidelberg.
- UNESCO. (2015). *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?* París: UNESCO.
- Varas González, C. (1984). *Teoría del gobierno municipal*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Vargas Hernández, J. (2011). Gobierno local: Autonomía y gobernabilidad. *Revista URBANO*, 17.
- Victory, C. (1999). *Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica*. Afers Internacionals.
- Winkler, D., & Gershberg, A. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Preal.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

**Tabla 4 Lista de chequeo de evidencias para el cumplimiento de requisitos**

REQUISITO	EVIDENCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO
<p><b>Plan de Desarrollo del municipio en materia de educación debe estar en armonía con las políticas nacionales.</b></p>	<p>1) Documento del Plan de Desarrollo ajustado a las competencias que asumen los municipios certificados y articulado con la política nacional. Se revisan los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Estructura definida (diagnóstico, objetivos, estrategias, programas y proyectos).</li> <li>b) Evaluabilidad del Plan: existencia de metas cuantitativas en términos de resultados y productos.</li> <li>c) Plan Plurianual de Inversiones ajustado según los programas y proyectos incluidos en la parte estratégica, de acuerdo con las nuevas fuentes de recursos que recibirá (proyección).</li> <li>d) Componente de seguimiento y evaluación.</li> <li>e) Articulación con la política nacional y departamental.</li> </ul>
	<p>2) Informe de ejecución del Plan de Desarrollo, en caso de haber transcurrido más de un año del período de gobierno.</p>
	<p>3) Acta de continuidad de proyectos cofinanciados (incluye balance de ejecución física y financiera, actividades pendientes y responsables) suscrita entre el departamento y el municipio.</p>
<p><b>Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa</b></p>	<p>1) Directorio actualizado de establecimientos educativos, según lo establece la Resolución 166/03 (más la documentación básica señalada que no esté contenida en el Directorio).</p>
	<p>2) Mapa del municipio con la ubicación de los establecimientos educativos en donde se aprecie claramente la distancia entre sedes.</p>
	<p>3) Si aplica, propuesta con justificación técnica (razones geográficas, pedagógicas o administrativas) de los posibles ajustes a algunas de las integraciones de las instituciones educativas.</p>
<p><b>Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales</b></p>	<p>1) Documento con el estudio técnico de la planta de personal del municipio, en el que se señale claramente el cumplimiento de los parámetros técnicos establecidos en el Decreto 3020 de 2002. (Con asignación académica completa y aplicación de modelos pedagógicos pertinentes a las particularidades de la población). De igual manera se identificarán</p>

	<p>posibles situaciones de reubicación de docentes y directivos docentes en el departamento.</p> <p>2) Asimismo se estudiará la viabilidad financiera de la planta, acorde con los recursos que serán asignados al municipio.</p>
<p><b>Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo</b></p>	<p>1) Plan de implantación de los procesos mínimos (incluye la batería de indicadores para medir el desempeño de los mismos), señalando el cronograma de su ejecución, los procesos misionales de gestión de la cobertura y de la calidad que deberán ejecutarse en la Secretaría de Educación o instancia que haga sus veces. Relación de los procesos de soporte que realizarán otras dependencias de la alcaldía.</p> <p>2) Documento con la planta de la Secretaría o instancia que haga sus veces, estudio de viabilidad financiera de la misma, definición de perfiles y de estructura preliminar. Presentación del organigrama, señalando los cargos con los perfiles y especificando si están provistos o vacantes. Cronograma de capacitación en manejo de sistemas y de habilidades de trabajo para los funcionarios y directivos. Disponibilidad de espacio físico apropiado para la ubicación del personal, de los archivos físicos (historias laborales y en general archivos de gestión) y para atención al ciudadano.</p> <p>3) Plan de adquisición e implantación de los sistemas mínimos requeridos, señalando el cronograma de ejecución. Certificados de disponibilidad presupuestal que respalden la futura adquisición. Disponibilidad de una red de sistemas: una estructura para el funcionamiento de los equipos de cómputo, en red, con acceso a Internet por canal dedicado de banda ancha y mecanismos de seguridad y de protección implementados, interconectados por un servidor. Facilidades de intercambio de información, vía correo electrónico, y licenciamiento de software. Disponibilidad de computadores para los funcionarios que se desempeñarán en las labores relacionadas con el sector educativo; estos computadores deben tener ciertos requerimientos mínimos, por ejemplo el procesador debe ser por lo menos Pentium III.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía No. 9 del Ministerio de Educación Nacional

## ANEXO 2

**Tabla 5 Descripción de los macroprocesos y procesos de la gestión educativa a desarrollar por los municipios certificados**

MACROPROCESO	GESTIÓN	PROCESO
<b>Direccionamiento</b>	Gestión estratégica de la Secretaría de Educación	Análisis de información del sector y el servicio educativo
		Formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Educativo
		Evaluación de resultados, productos y procesos de la gestión
<b>Misionales</b>	Gestión de programas y proyectos	Formulación de proyectos
		Inscripción en el Banco de Programas y Proyectos
		Ejecución de los proyectos formulados a través de la intervención directa o contratada
		Seguimiento y acción de las acciones realizadas
	Gestión de la cobertura del servicio educativo	Proyección de cupos
		Reserva y asignación de cupos
		Procedimiento de matrícula
		Seguimiento y control de la matrícula
	Gestión de la calidad del servicio educativo	Definición y difusión de estándares educativos
		Evaluación, socialización y análisis de los resultados de los estándares educativos
		Formulación y ejecución de Planes de Mejoramiento propuesto desde los colegios, teniendo como base los resultados de las evaluaciones
	Atención al ciudadano	Diagnóstico de problemas potenciales
		Acciones de mejora en el servicio
Desarrollo de preguntas frecuentes		
Planes de acción estratégicos		
<b>De apoyo</b>	Gestión administrativa de establecimientos educativos	Inscripción y análisis de las solicitudes de apertura de establecimientos educativos
		Verificación de requisitos
		Aprobación y otorgamiento de licencias
		Actualización de novedades
		Cierre de establecimientos
	Gestión del sistema de información	Sistema de información confiable y actualizada.
	Gestión del talento humano	Selección y provisión de personal: para lo cual debe realizar concursos administrativos y docentes, selección de personal, vinculación e ingreso, inducción y reinducción.
Administración de carrera administrativa y escalafón docente: inscripción y ascensos en el escalafón y en la carrera administrativa y administración de historias laborales.		

	Administración de la nómina: novedades de personal, liquidación, manejo de parafiscales, administración de fondos de salud y cesantías.
	Administración del personal: análisis y definición de la planta de personal, dotaciones de personal, evaluación del desempeño de funcionarios, administración de viáticos, administración de retiros.
	Bienestar social y salud ocupacional.
	Evaluación y capacitación: evaluación del desempeño y diseño de esquemas de formación del personal.
Gestión administrativa de bienes y servicios	Inventario detallado debidamente controlado y actualizado de las plantas físicas y bienes muebles.
Gestión financiera	Componente presupuestal: Estimación de los ingresos y la autorización de gastos de la vigencia.
	Componente de tesorería: Registro de los giros efectuados y elaboración del Plan Anual de Caja.
	Componente de contabilidad: Realizar registros contables de todas las operaciones conforme a las normas contables.
Control interno	Conjunto de normas, principios, planes, métodos, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adelantados por los miembros de la entidad, encaminados a garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales previstas
Gestión de tecnología informática	Comprende la administración de los recursos y facilidades tecnológicas que permitan operar los sistemas de información necesarios para soportar la gestión de los procesos misionales y de apoyo de las entidades territoriales.
Asuntos legales y públicos	Manejo de asuntos disciplinarios en su etapa investigativa y resolución de fallo
	Manejo de disputas y litigación, dentro del cual se halla el trámite de tutelas, acciones populares y demandas, atención a peticiones y conciliaciones
	Asesoría jurídica a través de elaboración de actos administrativos y análisis de expedición de conceptos
	Comunicaciones externas de la administración a la comunidad educativa relacionadas con asuntos legales y de interés público
Administración del sistema de gestión de calidad	Medición de la satisfacción del ciudadano
	Análisis y mejora de la calidad y administración de documentos.

**Fuente: Elaboración propia con base en la Guía No. 9 del Ministerio de Educación Nacional**

### ANEXO 3

**Tabla 6 Municipios certificados y no certificados escogidos para análisis 2006 - 2013**

Municipios	Departamentos	Certificado	Ruralidad	Población	Entorno de desarrollo
Apartadó	Antioquia	2009	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Rionegro	Antioquia	2009	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Malambo	Atlántico	2009	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Chía	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Facatativá	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Zipaquirá	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Ipiales	Nariño	2009	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Copacabana	Antioquia	No	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
La Estrella	Antioquia	No	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Cajicá	Cundinamarca	No	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Cota	Cundinamarca	No	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Candelaria	Valle del Cauca	No	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Los Patios	Norte de Santander	No	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Ocaña	Norte de Santander	No	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP, DANE y Contaduría General de la República

## ANEXO 4

**Tabla 7 Municipios certificados y no certificados escogidos para análisis 2015 - 2018**

Municipio	Departamento	Certificación	Ruralidad	Población	Entorno de desarrollo
Sabaneta	Antioquia	2010	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Sogamoso	Boyacá	2002	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Chía	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Girardot	Cundinamarca	2002	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Mosquera	Cundinamarca	2010	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Tuluá	Valle del Cauca	2002	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Apartado	Antioquia	2009	Ciudades y aglomeraciones	3	Intermedio
Fusagasugá	Cundinamarca	2002	Ciudades y aglomeraciones	3	Intermedio
Duitama	Boyacá	2002	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Facatativá	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Zipaquirá	Cundinamarca	2009	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Malambo	Atlántico	2009	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Ciénaga	Magdalena	2001	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Tumaco	Nariño	2001	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Cartago	Valle del Cauca	2002	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Magangué	Magdalena	2001	Intermedio	6	Intermedio
Lorica	Córdoba	2002	Intermedio	6	Intermedio
Sahagún	Córdoba	2002	Intermedio	6	Intermedio
Caldas	Antioquia	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Copacabana	Antioquia	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Girardota	Antioquia	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
La Estrella	Antioquia	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Cajicá	Cundinamarca	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Funza	Cundinamarca	NC	Ciudades y aglomeraciones	2	Robusto
Barbosa	Antioquia	NC	Ciudades y aglomeraciones	3	Intermedio
Candelaria	Valle del Cauca	NC	Ciudades y aglomeraciones	3	Intermedio
Cota	Cundinamarca	NC	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Madrid	Cundinamarca	NC	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Sopó	Cundinamarca	NC	Ciudades y aglomeraciones	3	Robusto
Galapa	Atlántico	NC	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Los Patios	Norte de Santander	NC	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Ocaña	Norte de Santander	NC	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Villa del Rosario	Norte de Santander	NC	Ciudades y aglomeraciones	4	Intermedio
Ginebra	Valle del Cauca	NC	Intermedio	6	Intermedio
El Bagre	Antioquia	NC	Intermedio	6	Intermedio
Valle de San José	Santander	NC	Intermedio	6	Intermedio

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP, DANE y Contaduría General de la República

\* (NC) No certificado



## ANEXO 5

**Tabla 8 Resultados calidad educativa municipios certificados y no certificados escogidos  
2006-2013**

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rionegro	44%	45%	49%	49%	46%	46%	37%	40%
Chía	46%	47%	51%	54%	60%	52%	55%	56%
Facatativá	47%	47%	50%	49%	50%	50%	53%	50%
Zipaquirá	51%	49%	50%	48%	49%	48%	52%	47%
Apartado	24%	28%	24%	25%	23%	24%	25%	27%
Malambo	16%	15%	21%	23%	17%	23%	24%	23%
Ipiales	35%	37%	37%	40%	49%	53%	60%	58%
<b>PROMEDIO</b>	<b>38%</b>	<b>38%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>42%</b>	<b>42%</b>	<b>44%</b>	<b>43%</b>
Copacabana	44%	42%	48%	51%	46%	47%	47%	49%
La Estrella	30%	31%	34%	35%	33%	36%	33%	42%
Cajicá	41%	42%	49%	44%	46%	42%	50%	52%
Cota	40%	43%	42%	34%	46%	42%	40%	41%
Candelaria	12%	14%	15%	13%	29%	32%	31%	32%
Los Patios	38%	41%	39%	39%	43%	47%	46%	45%
Ocaña	47%	49%	51%	50%	51%	51%	54%	53%
<b>PROMEDIO</b>	<b>36%</b>	<b>37%</b>	<b>40%</b>	<b>38%</b>	<b>42%</b>	<b>42%</b>	<b>43%</b>	<b>45%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES

## ANEXO 6

**Tabla 9 Resultados calidad educativa municipios certificados y no certificados escogidos  
2015-2018**

Municipio	2015	2016	2017	2018
Sabaneta	270,1	273,3	272,1	265,4
Sogamoso	271,0	281,7	279,5	278,7
Chía	261,1	275,3	270,5	266,4
Girardot	237,4	245,2	246,0	234,0
Mosquera	258,3	269,7	269,4	265,4
Tuluá	251,3	261,2	257,7	253,3
Apartado	234,7	242,9	238,2	225,9
Fusagasugá	256,2	258,7	257,3	249,2
Duitama	271,0	280,3	277,8	274,9
Facatativá	261,9	272,5	269,6	269,2
Zipaquirá	259,0	278,1	269,2	266,8
Malambo	226,2	233,2	234,7	232,3
Ciénaga	217,6	221,7	222,0	212,6
Tumaco	205,7	210,8	209,0	206,0
Cartago	247,4	260,9	254,1	249,4
Magangué	234,7	244,4	242,0	233,8
Lorica	223,2	232,3	225,3	226,5
Sahagún	247,3	259,2	259,2	252,4
<b>PROMEDIO</b>	<b>246,3</b>	<b>255,6</b>	<b>253,0</b>	<b>247,9</b>
Caldas	250,8	257,2	256,1	255,2
Copacabana	262,8	271,5	265,7	258,0
Girardota	254,4	268,5	263,4	253,0
La Estrella	243,7	257,3	254,3	251,1
Cajicá	260,2	270,4	270,2	266,9
Funza	254,3	258,8	258,4	258,2
Barbosa	234,7	242,9	238,2	225,9
Candelaria	236,1	246,3	242,7	238,6
Cota	258,8	260,8	254,3	258,1
Madrid	249,0	259,6	259,1	256,4
Sopó	259,9	271,2	263,5	259,9
Galapa	239,7	253,2	249,0	246,3
Los Patios	256,3	266,6	260,9	261,8
Ocaña	266,2	284,5	278,3	280,8
Villa del Rosario	249,2	258,8	254,5	255,7
Ginebra	264,8	279,6	270,3	260,3
El Bagre	218,8	223,6	230,1	222,0
Valle de San José	247,1	265,8	253,8	251,2
<b>PROMEDIO</b>	<b>250,4</b>	<b>260,9</b>	<b>256,8</b>	<b>253,3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES

## ANEXO 7

**Tabla 10 Resultados calidad educativa municipios certificados de manera voluntaria y automática 2006 a 2013**

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maicao	20%	24%	24%	20%	21%	18%	20%	19%
Ciénaga	18%	17%	18%	17%	15%	14%	13%	12%
Tumaco	8%	11%	14%	14%	12%	14%	12%	10%
<b>PROMEDIO</b>	<b>15%</b>	<b>17%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>	<b>14%</b>
Apartado	24%	28%	24%	25%	23%	24%	25%	27%
Malambo	16%	15%	21%	23%	17%	23%	24%	23%
Ipiales	35%	37%	37%	40%	49%	53%	60%	58%
<b>PROMEDIO</b>	<b>25%</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>29%</b>	<b>30%</b>	<b>33%</b>	<b>36%</b>	<b>36%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES

**Tabla 11 Resultados calidad educativa municipios certificados de manera voluntaria y automática 2015 a 2018**

Municipio	2015	2016	2017	2018
Maicao	220,6	227,3	227,4	221,4
Ciénaga	217,6	221,7	222,0	212,6
Tumaco	205,7	210,8	209,0	206,0
<b>PROMEDIO</b>	<b>214,6</b>	<b>219,9</b>	<b>219,5</b>	<b>213,3</b>
Malambo	226,2	233,2	234,7	232,3
Ipiales	269,4	276,9	277,3	281,1
Jamundí	244,8	255,6	253,2	249,5
<b>PROMEDIO</b>	<b>246,8</b>	<b>255,2</b>	<b>255,1</b>	<b>254,3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos FTP del ICFES

## ANEXO 8

**Tabla 12 Listado de entrevistados**

N°	NOMBRE	DEPENDENCIA	ORGANIZACIÓN	TIPO
1	Héctor Hernández	Subdirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación	Funcionario público
2	Marco Tulio Márquez	Subdirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación	Funcionario público
3	José Hernández	Secretaría de Educación	Alcaldía de Funza, Cundinamarca	Funcionario público
4	Héctor Gómez	Secretaría de Educación	Alcaldía de Facatativá, Cundinamarca	Funcionario público
5	Liliana Rodríguez	Secretaría de Educación	Alcaldía de Cajicá, Cundinamarca	Funcionaria pública
6	Sandra Borda	Asesora	Federación Nacional de Municipios	Agremiación
7	Ángel Pérez	Académico		Experto en educación
8	Abel Rodríguez	Ex Secretario de Educación de Bogotá		Experto en educación
9	Olga Sánchez Poveda	Coordinadora Fortalecimiento Regional	Fundación Empresarios por la Educación	Experta en educación
10	Piedad Caballero	Ex Secretaria de Educación de Cundinamarca		Experta en educación
11	Hernando Bayona	Docente Universitario	Universidad de Los Andes – Universidad Nacional	Experto en educación
12	Stephanie Majerowicz	Investigadora, Docente Universitario	Escuela de Gobierno – Universidad de los Andes	Experta en Educación

**Fuente: Elaboración propia**

## ANEXO 9

### CERTIFICACIÓN MUNICIPAL PARA MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA

#### CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

- 1) Un análisis cuantitativo de una muestra de municipios comparables, certificados con base en la Ley 715 y no certificados indicaría que la certificación mencionada no se tradujo en un mejor desempeño educativo si se utilizan las Pruebas SABER como indicador. ¿Comparte Ud. esta visión?
  - a. Si comparte la visión mencionada ¿Cuáles cree Ud. que son las causas?
  - b. Si no la comparte ¿habría evidencia en contrario? ¿de qué tipo? ¿en qué estudios?
- 2) ¿Cuál es su opinión frente al actual proceso de certificación educativa a nivel municipal?
- 3) ¿Considera que, con las competencias dadas actualmente los municipios pueden entregar mejores resultados de calidad educativa en el futuro?
- 4) Más allá de lo estipulado en la norma ¿Cuál es el apoyo efectivo del Ministerio de Educación Nacional hacia los municipios certificados?
- 5) Más allá de lo estipulado en la norma ¿Cuál es el apoyo efectivo de los departamentos hacia los municipios certificados?
- 6) ¿Cuáles son las razones por las cuales un municipio, con buenos resultados en calidad educativa, decide no buscar la certificación?
- 7) Comparando municipios certificados de manera voluntaria y otros de manera automática por la Ley 715 de 2001 ¿Comparte Ud. la visión de que los primeros entregan mejores resultados en calidad educativa?
  - a. Si la comparte ¿Cuál cree que es la razón por la cual los primeros entregan mejores resultados en calidad educativa que los segundos?
  - b. Si no la comparte ¿habría evidencia en contrario? ¿De qué tipo? ¿En qué estudios?
- 8) ¿Qué competencias en educación, de los municipios, deberían ser fortalecidas por parte de los niveles nacional y departamental?

9) ¿Qué nuevas competencias deberían ser entregadas a los municipios para generar mejores resultados en calidad educativa?

10) ¿Considera que debe haber un régimen diferenciado de certificación educativa de acuerdo a las características de los municipios?