Política de descentralización de la educación en Villavicencio

Policy of decentralization of education in Villavicencio

Astrid León Camargo, Hugo Germán Caicedo Mora***

* Máster en Integración Económica y Magíster en Ciencias Económicas. Docente de la Universidad de los Llanos, Villavicencio, Colombia. Email:astridleonc@gmail.com

**Magister en Derecho y Magister en Planeación para el Desarrollo. Docente de la Universidad de los Llanos, Villavicencio, Colombia. Email: gercaicedo29@hotmail.com

Cómo citar: Leon, A. Caicedo, H.G (2017) Política de descentralización de la educación en Villavicencio. *Inciso,* 19(2); 39-52.

Recibido:10/10/2017 Revisado: 15/11/2017 Aceptado: 17/12/2017

Resumen

El artículo presenta la gestión de la política pública de descentralización de la educación básica y media en el municipio de Villavicencio con el propósito de identificar el modelo de gestión a nivel local. Los soportes conceptuales se fundamentan en teóricos como Meny, Noel-Roth, Finot, Vargas y Estrada, quienes analizan el funcionamiento de la gestión pública, a partir de sus estructuras y tendencias. El tipo de investigación es descriptivo y las herramientas para obtener información encuestas y entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal y a los docentes. Los resultados más relevantes de la investigación permiten afirmar que el proceso de descentralización municipal se ejecuta con prácticas de gestión tradicionales, y predomina el modelo Top-Down. Percibir las secuelas de la permanencia de este modelo de gestión pública tiene relevancia a nivel político, toda vez que los objetivos de la descentralización, como eficiencia y acercamiento de la administración de las autoridades locales con las comunidades, se dilatan por el predominio de una cultura piramidal, que desconoce mecanismos de participación, ausencia de autocontrol, carencia de planificación y sistemas de información oportunos. Como conclusión, se indica que las relaciones asimétricas entre los niveles territoriales nacional y local son visibles en cuanto a la alta concentración en la toma de decisiones en contravía del proceso de descentralización y participación de los actores municipales.

Palabras clave: educación, descentralización, participación, política, gestión.

Abstract

The article presents the management of the public policy of decentralization of basic and middle education in the municipality of Villavicencio with the purpose of identifying the management model at local level. The conceptual supports are based on theorists such as Meny, Noel-Roth, Finot, Vargas and Estrada, who analyze the functioning of public management based on its structures and trends. The type of research is descriptive and the tools used to obtain information were surveys and interviews to teachers and officials of the Municipal Education Secretariat. The most relevant results of the investigation allow to affirm that the process of municipal decentralization is executed with traditional management practices, and that predominates the Top-Down model. Perceiving the consequences of the permanence of this model of public management has relevance at the political level, since the objectives of decentralization, such as efficiency and approach of the administration of local authorities to communities, are delayed by the predominance of a pyramidal culture, which ignores mechanisms of participation, lack of self-control, lack of planning and timely information systems. As a conclusion, it is indicated that the asymmetric relations among the national and local territorial levels are visible in terms of the high concentration in the decision making, which works against the process of decentralization and participation of the municipal actors.

Keywords: education, decentralization, participation, politics, management.

Introducción

El proceso de administración o gestión pública se deriva del diseño y construcción de políticas públicas; se entienden estas como las decisiones que toma el Estado frente a situaciones particulares de contenido social, donde la ejecución es una fase relevante en la descentralización. "En este sentido, las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas" (Meny, 1992: 77). La cercanía de la autoridad local con la comunidad es un elemento que justifica la política de descentralización desde esta perspectiva teórica, se relaciona la gestión o ejecución sin embargo, también entran en juego distintos intereses y factores (Vargas, 2002); el Estado no es ajeno a estas consideraciones y propugna alcanzar objetivos para satisfacer las necesidades locales como expresión de la relación nación, regiones y comunidades locales. "Una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano" (Finot, 2001: 72).

En el mismo sentido, el Banco Mundial impulsa enfoques teóricos orientados a alcanzar eficiencia en esa relación; esta concepción señala como parte del proceso alcanzar la calidad, la eficiencia y la eficacia (Gómez, 1999); aunque son enfoques que corresponden al buen funcionamiento de la gestión estatal y sus entidades territoriales, también se presentan posiciones críticas, que señalan a la política de descentralización de la educación, como un medio, orientada prioritariamente para conseguir la reducción de la inversión pública en detrimento de la descentralización (Estrada, 2002). Este aspecto es visible en Colombia, desde los modelos de gestión pública, particularmente en la perspectiva del tradicional *Top-Down*. "…*Top-Down*, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (*Top*) hacia abajo (*Down*) o del centro hacia la periferia" (Roth, 2002: 109).

En este artículo se entiende por política pública de educación las decisiones de los órganos del Estado en lo relacionado con los niveles preescolar, básica y media, conforme a lo establecido por la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001 sobre funciones y competencias de los entes territoriales.

A partir de los anteriores elementos, se identifica la gestión de la educación en Villavicencio para establecer si el modelo de gestión es de corte vertical, de arriba hacia abajo, sin participación de la comunidad educativa, o corresponde a un modelo de gestión social participativa y transparente. Este aspecto es importante para contrastar las contradicciones de la política de descentralización con la realidad de manejo burocrático del Estado desde el nivel central hasta lo local.

El tipo de investigación es descriptivo, porque permite conocer la percepción de los actores participantes en la gestión de la educación con respecto a la aplicación de la política de descentralización a nivel local. Para recolectar la información se aplicaron encuestas y entrevistas a docentes, funcionarios y directivos de la Secretaria de Educación. La encuesta y las entrevistas fueron semiestructuradas, para ampliar la información de los datos con las apreciaciones de los encuestados.

En la primera parte del texto se contextualizan las políticas públicas y se relacionan con la descentralización. En la segunda se explica la metodología, en la tercera parte se presentan los resultados del análisis y por último se muestran las conclusiones.

ISSN: 1794-1598

Fundamento teórico

Se toma como base teórica el enfoque que fundamenta las políticas públicas de la descentralización en Colombia. Vargas (2002) define que las políticas públicas son en esencia las respuestas del Estado a situaciones sociales problemáticas, con la intención de solucionarlas o volverlas manejables. Tales políticas constituyen un programa de acción que contiene objetivos y recursos, donde se entrelazan diversos intereses. "La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas" Seiler (como se citó en Vargas, 2002: 34).

Bajo esa premisa, en Colombia, desde 1968, se entregaron responsabilidades a las entidades territoriales del pago, inspección y vigilancia educativa. Adicionalmente, la Ley 24 de 1988 estableció las bases para la descentralización del proceso curricular, uso de programas diseñados para la adaptación académica a las necesidades específicas de cada región. La Ley 29 de 1989 facultó a los alcaldes para administrar docentes y administrativos. No obstante ese avance, las decisiones sobre los recursos siguen prioritariamente en el nivel central.

Por otro lado, las políticas públicas se consideran un sistema de acción pública, donde pueden intervenir una o varias autoridades gubernamentales, como es el caso de Colombia. Autores como Meny (1992) y André-Noel Roth (2002) resaltan los elementos clave y los denominan *construir fases*, que consiste en la identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación, que corresponde al proceso de las políticas públicas no es un diseño lineal; las fases están interrelacionadas y constituyen un sistema de retroalimentación. Se destaca que a "cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales" (Meny, 1992: 105). Siguiendo la jerarquización del ordenamiento colombiano, al nivel nacional le corresponde la formulación, al regional la coordinación y al local o municipal la ejecución de la política educativa, pero, en el accionar de la política, se aleja del sistema y desaparece el diálogo interinstitucional.

La descentralización, como política, refleja una situación, la cual se entiende como la respuesta del Estado a mejorar el manejo de la educación. Se orienta en las siguientes tres dimensiones: manejo de los recursos financieros, físicos y humanos. Tales dimensiones evidencian el amplio panorama conceptual de la descentralización del Estado colombiano y los múltiples objetivos por alcanzar. El gobierno nacional a través de los gobiernos regional y local, debe actuar oportunamente para suplir las necesidades crecientes de las comunidades (Finot, 2001:13) y (Fescol, 1999: 21).

Más recientemente, el Banco Mundial señala la descentralización como un instrumento efectivo, si se acompaña de la autonomía del gasto. Recalca que la descentralización tiene múltiples beneficios para el desarrollo territorial, como empoderamiento de la comunidad en el gobierno local, mejoramiento de los servicios, dado el entendimiento de los proveedores acerca de las condiciones del territorio, oportunidad para controlar la pobreza local y mejor conocimiento del gobierno local sobre el territorio (Banco Mundial, 2010).

Desde ese ámbito, la descentralización es importante, porque el Estado considera la educación como un derecho y un servicio público; en consecuencia, el Estado colombiano, al transferir a los municipios la facultad de administrar la educación preescolar, básica y media, busca orientar los resultados con el propósito de alcanzar calidad, eficiencia y eficacia (Gómez, 1999).

La Constitución Política de 1991 consagró la educación como un derecho fundamental de los

niños en el artículo 44 y en el 67 como derecho de la persona y un servicio público. El artículo 356 definió que los recursos del situado fiscal se destinan para financiar la educación básica y la salud.

Debido a inconformidades y a la provisión de transferencias de recursos de manera irregular a nivel regional, que dio a conocer la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas en 1997, se constituyó el nuevo marco normativo que contempla el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual define la distribución de recursos de acuerdo con el número de estudiantes matriculados y el número de estudiantes en edad escolar no matriculados al sistema educativo (Melo, 2006: 29).

Aproximación teórica a enfoques de gestión pública

Una de las fases de la gestión de políticas públicas es la implementación o ejecución en materia de la política de educación pública que incluye funciones, actividades y características específicas; esta fase debe llevarse a cabo desde la administración pública para cumplir una gestión orientada a producir resultados, impactos o efectos, aspectos que contribuyen a comprender el modelo de gestión que realiza la Secretaría de Educación de Villavicencio.

Enfoques de gestión pública

Los modelos de gestión pública tienen la connotación normativa del *deber ser,* para la ejecución o implementación de políticas públicas y presentan un conjunto de pautas que facilitan el desarrollo del proceso administrativo, como se muestra en esta subsección:

Roth (2002) divide los modelos de gestión pública en dos categorías generales, uno denominado de arriba hacia abajo (*Top – Down*) que descansa en la jerarquía de la autoridad, la planeación, el control y la coordinación en busca de la eficiencia. El otro modelo lo denomina de abajo hacia arriba (*Bottom – Up*); es decir, parte del lugar donde se presentan las relaciones operativas y funcionales de la gestión; por lo tanto se construye la política pública con la participación de los actores y se valora la capacidad de aprendizaje, adaptación, concertación y espontaneidad. Otro modelo que el autor menciona es el gobierno empresarial, orientado a mejorar el servicio que presta el Estado a la sociedad y dar primacía al cliente como sujeto activo, se asocia al modelo *Top-Down*.

El autor agrega otros modelos inscritos al *Bottom-up*: El buen gobierno se entiende como un "sello" personal en la administración pública, Modelo de Gestión Pública, orientado a la implementación efectiva de las políticas públicas, Modelo de la gestión pública como proceso y como aprendizaje, Modelo de la gestión pública como ambigüedad y simbolismo.

El modelo de gestión pública en Colombia

García y Bolívar (s.f.), definen la gerencia o gestión pública en Colombia como la capacidad para el manejo de los recursos del Estado, aplicando los principios de la administración para convertir las entidades estatales en empresas dignas de reconocimiento por sus logros por parte de la comunidad. Entre sus lineamientos, se destacan los siguientes:

- Eficiencia en las actividades: Aprovechamiento de los recursos y satisfacer necesidades de la comunidad.
- La racionalidad de la administración: Relación positiva de costo/beneficio.
- Manejo gerencial.
- Estrategias y competitividad en la gerencia pública.

ISSN: 1794-1598

Para la aplicación de los lineamientos antes expuestos, el Estado colombiano ha implementado políticas de modernización para mejorar el servicio público mediante la reducción de servidores públicos, tendencia a la profesionalización, cambios en el aparato estatal, fusiones, liquidaciones y reestructuraciones (Silva-Colmenares, 1993: 31).

La política de descentralización educativa en los Planes de Desarrollo

El Plan de Desarrollo 1990-1994 puntualizó las principales causas de la problemática del sector educativo (bajos niveles de coordinación, limitada participación comunitaria y problemas institucionales), y enfatizó en la inadecuada preparación de los docentes, escaso apoyo didáctico y pedagógico y la deficiente administración. Por consiguiente, desde comienzos de los noventa, se fortaleció la política de descentralización de la educación pública y particularmente la responsabilidad de las Entidades Territoriales para la ejecución, buscando eficiencia, eficacia y transparencia. Puntualiza Estrada (2002): "Tras el velo de esas discusiones se emprenderían otras transformaciones, señaladas en el Plan de desarrollo, cuyo objetivo consistía en estructurar el escenario escolar en la forma empresarial y, por esa vía, abrirle paso a las estrategias de privatización" (p. 45).

A partir de los lineamientos del Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica" (1990 – 1994), se puso en marcha una tendencia audaz de descentralización. En esa perspectiva, la Ley 115 de 1994, o Ley General de Educación, incorporó el concepto de gerencia educativa y el plan decenal "La educación un propósito nacional" para lograr calidad y cobertura, y definió los siguientes propósitos de la reestructuración del Estado:

a. Redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública.

b. Redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado.

c. Redefinición de los actores que intervienen en el proceso de construcción y de realización de la política educativa.

d. Redefinición del sistema de financiación del sector.

Frente a las premisas anteriores, el Estado busca adaptarse a los requerimientos sociales, políticos y económicos del contexto para propender por un funcionamiento institucional eficiente para optimizar su gestión; en ese orden, la descentralización de la educación pública es la alternativa más funcional y accesible a los gobiernos locales porque conocen de primera mano las necesidades de la población en materia de educación; esta situación se guía bajo "el postulado que inspira las iniciativas sobre esta materia es que todo aquello que pueda y deba realizarse desde el nivel local, no sea responsabilidad del nivel central" (García, 2004: 413-414).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-1014 caracteriza la educación como un medio para disminuir las brechas mediante el desarrollo de las competencias. Para esto establece "un sistema de evaluación y con estrategias de mejoramiento y acompañamiento a partir de los estándares de competencias establecidos por el Ministerio de Educación Nacional" (PND, 2010: 413-414).

Como antecedente para la modernización, el Ministerio de Educación –MEN– apoyaría los procesos de reorganización y fortalecimiento de las Secretarias departamentales y municipales de educación, de manera que estuvieran en capacidad de respaldar a sus instituciones educativas en el logro de sus metas de calidad, cobertura y eficiencia, términos estos que son la

base del proceso de la gestión pública municipal (DNP, 2003).

Lineamientos de gestión para la educación pública municipal

El primer aspecto que el Ministerio de Educación Nacional MEN (2005) caracteriza para la gestión local es la política de descentralización, entendida como la mayor autonomía administrativa de las entidades territoriales. Es la propuesta central para mejorar la productividad y la prestación del servicio dada la cercanía con las necesidades de la comunidad.

En consecuencia, el MEN traza directrices para reorganizar la planta de personal mediante la optimización de la capacidad instalada. Establece un esquema de incentivos o reconocimientos a la gestión pública municipal que presente resultados en términos de metas propuestas de calidad, cobertura y eficiencia. Promueve un Sistema de Información Educativo Municipal, el cual facilita la evaluación del desempeño de rectores, docentes y directivos; permite además vigilar la aplicación de las normas nacionales, sobre matriculas, derechos académicos y cobros regulares. Estas acciones corresponden al modelo *Top-Down*, se originan e impulsan desde el nivel central.

De las posiciones teóricas precedentes y el contacto con la administración municipal, se considera relevante identificar la relación y las tendencias de los siguientes factores para analizar y determinar, en la siguiente sección, el modelo de gestión pública en la Secretaría Municipal de Educación de Villavicencio: estilo de dirección, recurso humano, forma de vinculación, incentivos, evaluación del desempeño, planeación, coordinación, presupuesto, gestión, autonomía, sistemas de información y rendición de cuentas.

Materiales y métodos

La investigación realizada es de tipo descriptivo. Se caracteriza la gestión local de Villavicencio en la educación básica y media pública en Villavicencio, respecto al comportamiento de los actores involucrados en la gestión de la educación, la percepción que tienen los agentes locales de su relación con la administración nacional y las consecuencias de estas interacciones en la ejecución de la política de descentralización.

La información de tipo secundaria se tomó de informes de Planeación Nacional y Ministerio de Educación. La información primaria tiene como instrumentos de recolección una encuesta y entrevista semiestructurada.

La muestra seleccionada correspondió a tres tipos de empleados: directivos docentes, docentes, y funcionarios de la Secretaría de Educación. Según la Secretaría de Educación Municipal, laboran 153 directivos docentes, 2175 docentes, y 30 funcionarios. Se aplicaron encuestas a 123 rectores y directivos docentes, 330 docentes y 24 funcionaros de la Secretaría de Educación Municipal. El diseño de la encuesta fue diferente a los tres tipos de empleados. Las preguntas a los directivos docentes se orientaron en conocer las relaciones de los niveles territoriales con respecto a la gestión de la Secretaría de Educación, a los docentes el papel de la Secretaría de la Educación en su labor docente y a los funcionarios para conocer el desempeño de la Secretaría de Educación.

Resultados y Discusión

El artículo 311 de la Constitución Política otorga a los municipios la responsabilidad del progreso, el desarrollo, la participación ciudadana, la prestación de servicios públicos y el mejoramiento cultural y social de sus habitantes, es decir el gran objetivo es mejorar el bienestar y la calidad de vida de su población.

ISSN: 1794-1598

De acuerdo con proyecciones del Dane y el Ministerio de Educación Nacional, entre los años 2000 y 2006, la población en edad escolar (entre los 5 y los 17 años) pasó de 90 120 a 107 557 estudiantes. Con respecto a la población incorporada al sistema educativo para el 2006, se estima que son cerca de 103 097 alumnos, para una tasa de cobertura de 95,8 %; repartida en un 88,4% de matrícula en el sector oficial, y un 7,4 % en el sector privado (Tabla 1).

Tabla 1. Comparativo de matrícula y tasa de cobertura 2000 – 2013

Año	Matrícula oficial	Población en edad escolar	Cobertura oficial	Matrícula privada	Cobertura privada	Matrícula total	Cobertura total
2000	63.211	90.120	70.1%	19.737	21,90%	82.948	92.0%
2001	66.016	92.224	71.6%	18.069	19,60%	85.767	93.0%
2002	66.523	94.348	70.5%	22.869	24,20%	91.060	96.5%
2003	76.259	96.509	79.0%	16.197	16,80%	95.284	98.7%
2004	85.172	98.697	86.3%	12.312	12,50%	97.484	98.5%
2005	89.087	100.897	88.3%	9.383	9,30%	99.383	98.5%
2006	95.126	107.557	88.4%	7.971	7,40%	103.097	95.8%
2007	84.036	112.201	74,90%	25.793	23,00%	109.829	97,90%
2008	83.298	113.802	73,20%	25.982	22,80%	109.280	96,00%
2009	86.721	114.591	75,70%	25.962	22,70%	112.683	98,30%
2010	87.123	113.624	76,70%	20.182	17,80%	107.305	94,40%
2011	78.249	114.305	68,50%	33.503	29,30%	111.752	97,80%
2012	78.656	116.309	67,60%	33.824	29,10%	112.480	96,70%
2013	76.349	118.388	64,50%	33.265	28,10%	109.614	92,60%

Fuente: Elaboración propia, con datos del Dane y Ministerio de Educación

Se observa una tendencia creciente en la matrícula oficial entre 2002 y 2006, tanto en números absolutos como su participación en el total de la matrícula. Entre 2007-2013, la matrícula oficial en la tasa de cobertura desciende paulatinamente hasta un 64,5 % en 2013, para un total de matriculados de 118.338, mientras el sector privado igualmente decae a 28,1 %; en total, la cobertura ha disminuido a 92,6 %. Una situación como esta permite inferir que las políticas de retención estudiantil se están acercando a la cobertura al 100 %. Esta tendencia la han confirmado estudios de Sarmiento (2009) y Cepal (2008).

El número de establecimientos educativos, entre los sectores público y privado, no tiene una diferencia muy marcada, pero sí el número de docentes, de dos a uno entre el sector público y privado. Entre los sectores, los propósitos de administración de la educación son distintos. El sector público busca aumentar cobertura y el sector privado aumentar la ganancia (Sarmiento, 2013); aunque la Constitución plantea que la educación es un derecho y un servicio público y, por tanto, no se pueden obtener ganancias monetarias, las entidades privadas aplican técnicas financieras para cobijar las ganancias bajo la figura de gastos administrativos y, en últimas, pierden su función social que es, entre otras, ampliar la cobertura, dados los altos costos de las matriculas, que impiden a la mayoría de la población acceder a la educación privada. Así lo afirman pensadores sociales como Vega (2012) y Eagleton (como se citó en Martínez, 2015).

Para comprender la importancia de Villavicencio con respecto al departamento del Meta, es necesario señalar que esta ciudad, en el año 2005, concentraba el 63 % de la población departamental urbana. La población en educación básica en el departamento correspondió a 205 874 niños, jóvenes en edades entre 5 y 17 años. En Villavicencio habitaba el 49 % de estos jóvenes, es decir 100897. Para este rango de población, el Meta tiene un crecimiento estimado de 3400 por año y solo Villavicencio 2200, indicador que, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, implica un gran compromiso gubernamental para generar, como mínimo, un número igual al crecimiento de la población, para mantener la cobertura, o un número mayor, para mejorarla (Tablas 2 y 3).

Tabla 2. Matrícula total 2005 y 2013 por niveles y sector

Niveles educativos	Año 2005						Año 2013		
	Villavicencio		Departamento		Total		Villavicencio		
	Total	Oficial	Total	Oficial	Total	Oficial	Total	Oficial	Privada
Preescolar	11.077	7.270	7.916	5.308	18.993	12.578	11.732	5.232	6.500
Básica primaria	50.335	44.815	55.405	46.292	105.740	91.107	46.714	33.537	13.177
Media y básica secundaria	41.685	37.002	29.930	25.139	71.615	62.141	44.204	34.365	9.839
TOTAL	103.097	89.087	93.251	76.739	196.348	165.826	109.614	76.349	33.265

Fuente: Cálculos propios, con base en datos del Dane, Ministerio de Educación Nacional y Secretaría de Educación Municipal

En primer lugar, una alta tasa de cobertura puede coexistir con insuficiencia de cupos, si se presentan matriculados en extra edad y una alta tasa de repitentes que es 8 % (MEN, 2004), y desplaza a quienes están en edad escolar. La insuficiencia de cupos aumenta por la mayor presión para atender, además de su población escolar, a municipios vecinos debido al alto índice de desplazamiento (Tabla 3).

Tabla 3. Tasas de cobertura 2001-2005 y 2010-2012

	2001	2002	2003	2005	2010-1	2011-1	2012-1
Colombia	81.0%	82.0%	83.0%	88.0%	89.7%	90.5%	88,30%
Meta	81.9%	83.2%	88.3%	92.9%	91.3%	93.6%	93.3%
Villavicencio	89.4%	92.8%	97.1%	95.8%	92.7%	96.6%	96.2%
Resto Dpto.	75.7%	75.3%	81.0%	76.1%	N.D	N.D	N.D

Fuente: Elaboración propia, con datos del Dane y Ministerio de Educación

3.1 La educación pública en los planes de desarrollo municipal

El Plan de Desarrollo, 2001- 2003: *Villavicencio, ¡Empresa solidaria para todos!,* formuló el objetivo de ampliar la cobertura mediante el fortalecimiento del sistema, con promoción de la inversión, funcionamiento y suministro de material didáctico. El Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007:¡Villavicencio para Todos!, avanzó en la construcción del capital humano con equidad y eficiencia, creó las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de garantizar la educación en los niveles, preescolar, básica y media con cobertura, calidad y eficiencia.

ISSN: 1794-1598

En los recientes planes de desarrollo municipal, entre 2008-2011 y 2012-2015, continuó la priorización en ampliación de cobertura, disminución de la deserción y mejoramiento de los indicadores de calidad; con la intención "oculta" de disminuir gastos (Estrada, 2002). Precisamente, López (2008) ilustró una posición del Sindicato de Educadores en Colombia, frente a las reformas educativas: "Para empezar se puede afirmar que, bajo la perspectiva del sindicato, el gobierno ha tenido a lo largo de los últimos años una agenda oculta cuya prioridad ha sido la realización de economías en el gasto público", (p. 41).

3.2 La ejecución presupuestal

La ejecución del presupuesto no presentó variación importante entre 2001 y 2002. A partir de 2003, se incrementó significativamente porque el municipio asumió la administración de la educación pública en los siguientes años.

Tabla 4. Apropiación y ejecución presupuestal 2001-2005 y 2012 (Miles de millones)

Programa	Apropiación social						Total ejecutado					
	2001	2002	2003	2004	2005	2012	2001	2002	2003	2004	2005	2012
Recurso humano	3.012	2.727	47.062	67.462	86.005	90.070	2.311	2.631	46.951	59.917	80.084	87.942
Infraestructura	1.409	1.054	1.778	2.491	3.766	7.429	1.406	1.052	1.770	409	3.423	4.656
Dotación	289	425	1.320	1.345	1.533	4.520	381	417	1.079	1.130	1.359	4.329
Subsidios	204	606	494	N.D	N.D	N.D	204	597	947	N.D	N.D	N.D
Sistema de información	N.D	155	125	N.D	N.D	N.D	N.D	153	119	N.D	N.D	N.D
TOTAL	5.014	4.967	51.234	71.307	91.304	102.019	4.302	4.850	50.866	64.456	84.866	96.927

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda Municipal

Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto aumentó para atender el crecimiento de la población. De la tabla 4, se deduce que el municipio sigue la línea de gastar el monto asignado para los años 2001-2005, lo cual se considera positivo para las instituciones públicas. Los programas de infraestructura, dotación y subsidios, a partir de 2003, disminuyeron su participación en la ejecución, para aumentar inversión en el recurso humano, situación que refleja el deterioro del material didáctico y el retraso en la reparación y ampliación de las aulas.

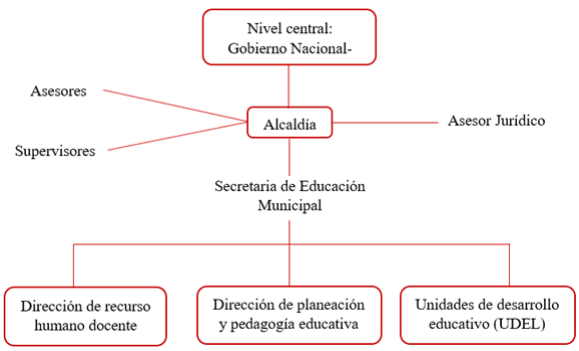
La acción principal de la gerencia pública se centró en la ejecución presupuestal; la asignación a los asuntos pedagógicos corresponde a una participación menor frente a gastos de administración y funcionamiento, según se desprende de las respuestas de los funcionarios, docentes y directivos docentes; este manejo presupuestal responde a falta de planificación que enfatice la importancia del quehacer pedagógico desde el municipio, toda vez que el presupuesto es aprobado y asignado por el MEN. La poca maniobrabilidad de recursos a nivel municipal responde al "excesivo centralismo que domina la ejecución presupuestaria y la limitada flexibilidad que tienen los responsables de los programas para tomar decisiones y administrar los recursos asignados" (Mora, 2000:5).

El modelo de gestión pública de la Secretaría de Educación se resiste a orientar o generar cambios institucionales para presentar resultados, dado que se asienta sobre la base de arriba - abajo imperante desde el MEN. Este le da más importancia al control de los recursos, que a impulsar gestión para incrementarlos.

3.3 Identificación del modelo de gestión

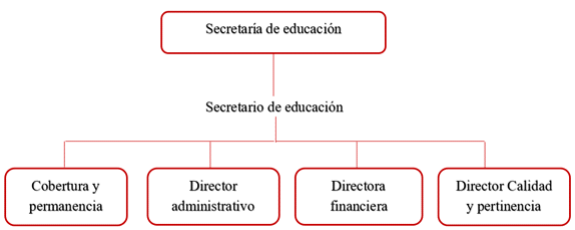
Se identifica el modelo *Top-Down*, debido a la permanencia de la estructura jerárquica de arriba-abajo: arriba se encuentra el denominado nivel central o nacional en cabeza del MEN y abajo el nivel local o municipal, cuya responsabilidad de gestión recae en la Secretaria de Educación Municipal. Se observa que, antes de asumir el manejo de los recursos a nivel local, las unidades administrativas son jerárquicas (Figura 1). En el nuevo organigrama se presentan las nuevas áreas para el manejo de los recursos, ampliación de cobertura y calidad, pero persiste la estructura jerárquica, que la descentralización buscaba transformar (Figura 2).

Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Educación Municipal de Villavicencio



Fuente: Elaboración propia con base de decreto 271 de 2001, Municipio de Villavicencio.

Figura 2. Nuevo organigrama Secretaría de Educación de Villavicencio



Fuente: Secretaría de Educación de Villavicencio.

3.4 Características de la estructura organizacional

Como expresión del estilo de dirección, un informe del Subcomité de Control Interno de la Secretaría muestra que el 98 % de los funcionarios afirma que no se cuenta con una alta dirección, que guíe y oriente las acciones de la entidad en el cumplimiento de su objeto social. Según el Subcomité, el recurso humano se encuentra bien ubicado, el 98 % de los funcionarios considera que los perfiles para cada cargo son adecuados, mientras un 94 % cree que los servidores seleccionados son idóneos de acuerdo con los requerimientos (Subcomité de Control Interno de Villavicencio, 2007).

La inestabilidad de la gestión se verifica entre 2003 – 2014, dado el alto número alcaldes, 15 en total, 10 secretarios de educación y 8 jefes de planeación. Esta elevada rotación de funcionarios de alto nivel en la administración local genera desconfianza en las decisiones públicas y disminuye la gobernabilidad. Referente a los movimientos sociales, la Asociación de Educadores del Meta –Adem- es la organización que convoca y mantiene cierto liderazgo, aunque su capacidad movilizadora ha disminuido por las políticas estatales de quitarle fuerza a los sindicatos en general y de los docentes en particular esta situación ha generado dispersión y bajo interés de la sociedad civil en la participación.

Tomando como fuentes de información las encuestas y las entrevistas, el 75 % opina que no se cumple con lo establecido en la Constitución o la Ley, cuyo mandato exige el nombramiento por concurso público (Art. 125). Esto no se cumple cabalmente y se desconocen los procesos de convocatoria.

El 90 % de las opiniones expresan que la forma de vinculación a la administración pública mantiene las influencias de tipo personal y política,

ISSN: 1794-1598

especialmente en el caso de los funcionarios, mientras a los docentes y directivos le aplican el concurso de méritos, posiblemente, por la presión que ejerce la Federación Colombiana de Educadores –Fecode- a través de Adem.

Otro componente importante para mejorar la calidad de la gestión es la aplicación de incentivos para mejorar el desempeño y despertar sentido de pertenencia. Según el 70.6% de los funcionarios de la Secretaría, estos incentivos no existen; esta percepción se redujo a 63.4 % entre los directivos y los docentes. La forma como se aplica el modelo *Top-Down* tiende a fortalecer relaciones de jerarquía que no estimulan el empoderamiento del empleado para identificarlo como funcionario automotivado en el desempeño de sus funciones.

Con respecto a la evaluación, según la Oficina de Control Interno, no existe una evaluación independiente por falta de interés de los funcionarios y la dirección, ni una auditoria que proponga un plan de mejoramiento y establezca recomendaciones que contribuyan al mejoramiento y a la optimización de los recursos. El 61% de los docentes encuestados evalúo la planeación realizada por la Secretaría de Educación como mala o pésima, mientras que para los directivos docentes esta misma percepción baja al 55,9% y sube a 64,7% entre los funcionarios.

Sobre la función de coordinación, la problemática se expresa en los niveles territoriales, porque existe consenso en la Secretaría Municipal, que el departamento del Meta no ha desarrollado mecanismo de coordinación y colaboración y, cuando se presenta, es esporádica, dependiendo de las relaciones políticas. En relación con el presupuesto, existen opiniones divergentes sobre el monto y la distribución. Los funcionarios de la Secretaría consideran que es suficiente; en contraste, los rectores docentes manifiestan que no cubre las necesidades. Esta interpretación, diametralmente opuesta, refleja un distanciamiento considerable entre el personal operativo y el directivo. Para el primero, la asignación se limita al funcionamiento de las oficinas y al pago de los salarios; en cambio, los directivos tienen una concepción mucho más objetiva de las necesidades de inversión. En síntesis, los resultados de la encuesta son coherentes y reflejan una falta de sentido de pertenencia y una línea vertical de mando que no consulta los eslabones inferiores en la cadena de decisión.

Los organismos de control, los docentes y directivos concuerdan con la problemática de la gestión en la Secretaría de Educación Municipal, caracterizada por la falta de planeación, coordinación e incentivos. La Contraloría General de la Republica Municipal afirmó, en su momento, que: "la Secretaría de Educación no cumple con la función de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en condiciones de equidad, eficiencia y calidad" (Contraloría General de la República, 2003-2004: 20). Esta situación obedece en parte a que

> La planificación se choca contra la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo. Por estas razones vamos a ver con relativa frecuencia que la coyuntura más que el plan dicta las posibilidades reales de acción política (Roth, 1992: 83).

La autonomía, que es principal instrumento para prestar un mejor servicio, se entiende como la capacidad para tomar decisiones administrativas con agilidad y oportunidad. El 84,4 % de los directivos docentes y el 82,4 % de los funcionarios consideraron que no existe la autonomía.

Los entrevistados concuerdan que la Secretaría presenta un manejo inapropiado de la información y el sistema no funciona. El Sistema de Información es crítico. No existen registros

de los reportes al Ministerio de Educación en vigencias anteriores a 2005, y esto genera fallas en la comunicación interna y externa. A su vez, afirman que la administración de la Secretaría de Educación no desarrolla acciones inspiradas en las nuevas tendencias de gestión pública. Está fuertemente arraigado, en la cultura organizacional, el manejo gerencial de gestión personal, por la creencia de la administración autárquica, donde el servidor público desconoce a la sociedad como razón de ser de su gestión.

Conclusiones

El modelo de la gestión pública de la Secretaría de Educación del municipio de Villavicencio, tipo *Top-Down*, se caracteriza por estar fuertemente centralizado, sigue una línea de autoridad vertical, no brinda espacio para la participación y se limita al cumplimiento de las órdenes recibidas de instancias superiores. El Ministerio fija los lineamientos generales de la educación y, con pretexto de la eficiencia, presiona para incidir en el control de la planta de personal y de los recursos materiales y de logística.

Desde ese punto de vista, la eficiencia es entendida como un cúmulo de procedimientos que obliga al funcionario local a ajustarse a una serie de pasos y normas que limitan su aporte al proceso sustantivo de la educación e impide la planificación y la innovación para alcanzar los objetivos.

Un examen objetivo llevaría a concluir que el monitoreo del MEN no es necesariamente negativo, según las respuestas de los funcionarios docentes y directivos; así mismo, señalan que uno de los factores negativos para la gestión es la interferencia de los actores locales en la acción pública municipal, quienes priorizan sus intereses particulares en la relación con la entidad pública.

Un hecho para resaltar es la falta de planificación, coordinación y verticalidad de la autoridad caracterizada por una administración que no rinde cuentas a la sociedad y dispone de un sistema de información poco fiable, que acentúa el modelo *Top-Down*.

El fenómeno del clientelismo en la administración local es visible. Los funcionarios expresan que son comunes las presiones para los nombramientos en la Secretaría de Educación; esto le resta transparencia a los concursos de méritos; situación que está ligada a la influencia de los actores políticos locales y regionales y se puede apreciar como un tipo de interés particular sobre lo público.

Para evitar que predominen los intereses personales en la acción pública, a la Secretaría de Educación Municipal le corresponde elaborar un plan estratégico, para alcanzar objetivos de cualificación del servidor público, entendido como aquel que se acerca al concepto weberiano, que lo caracteriza como un profesional con ética pública y en sus decisiones prime el bien general.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Villavicencio (2004). *Plan de Desarrollo Villavicencio para todos 2004- 2007*. Villavicencio Colombia.

Alcaldía de Villavicencio (2012). *Plan de Desarrollo Villavicencio sin miedo Gobierno de la ciudad 2012-2015*. Villavicencio Colombia.

Banco Mundial. (2010). The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency. Washington: Banco Mundial.

Cepal (2008). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.

Contraloría General de la República. *Informe Municipal de Villavicencio. Villavicencio, 2003-2004*. Villavicencio: Colombia.

ISSN: 1794-1598

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2006). *Informe de población 2006 y 2011*, Bogotá, D.C., Colombia: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (2003). *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006.* Bogotá, D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2010). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos 2010-1014*. Bogotá: DNP.

Estrada J. (2002). *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la Educación pública*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

FescoL (1991). Descentralización y Estado Moderno. Bogotá, Colombia: Fescol.

Finot I. (2001) Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica en Gestión Pública. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

García G. y Bolívar J. (s f). *Fundamentos de gestión pública, Colombia: Escuela de Negocios.* Bogotá Colombia.

García, J. (2004). El proceso de modernización del Estado en Colombia. Recuperado de http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Noviembre2004/pdf/spa/doc7527/doc7527-e.pdf

Gómez E. (1999). Educación *La agenda del Siglo XXI.* Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Kuset J. Rist R. (2004). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y Evaluación basada en resultados*. Washington D.C. Estados Unidos: Banco Mundial.

López, M. (2008*). Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia.* Río de Janeiro: Editorial Sopla.

Martínez A. (2015). La educación como negocio y los estudiantes como consumidores (o la muerte de la Universidad). Recuperado de http:// http://pijamasurf.com/2015/04/la-educacion-como-negocio-y-los-estudiantes-como-consumidores-o-la-muerte-de-la-universidad/

Meny Y. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio de Educación Nacional. (2005). *Certificación municipios menores de Cien mil habitantes*. Bogotá, Colombia: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (2006). *Análisis de la población por fuera del sistema educativo*. Bogotá D.C., Colombia: MEN.

Mora, M. (2000). Responsabilización por el Control de Resultados. Recuperado de http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf

Melo L. et. al (2006). *Evaluación y eficacia de la educación en Colombia*. Bogotá, Colombia: Banco de la Republica.

Roth André-Noel (2002). *Políticas públicas.* Bogotá: Ediciones Aurora

Sarmiento, L. (2009). Educación, entre la ilusión y la incertidumbre. Paris: Le Monde Diplomatique.

Semiento, L. (2013). *Educación market*. Palabras al margen. Recuperado de http:// http://www.palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/educacion-market

Silva-Colmenares, J. (1993). Descentralización y modernización del Estado. Universidad Autónoma de Colombia. Santafé de Bogotá D.C.

Subcomité de Control Interno de Villavicencio (2007).*Documento de Subcomité de*

Control Interno: Secretaria de Educación de Villavicencio. Villavicencio: SCIV.

Vargas, A (2002). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena Editores.

Vega R. (2012). La calidad educativa una noción neoliberal propia del darwinismo pedagógico. Recuperado de http://www.rebelion.org/noticia.php?id=142741.