

**CARACTERÍSTICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT EN LA GESTIÓN
EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DEL
MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO A PARTIR DE LA LEY 715 DE 2001**

DIEGO ARMANDO GONZÁLEZ FONTALVO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA

MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÁ

2014

**CARACTERÍSTICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT EN LA GESTIÓN
EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DEL
MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO A PARTIR DE LA LEY 715 DE 2001.**

TRABAJO DE GRADO

DIEGO ARMANDO GONZÁLEZ FONTALVO

DIRECTOR DE TESIS

CESAR GIRALDO GIRALDO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA

MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL

BOGOTÁ

2014

NOTA DE ACEPTACION

FIRMA DEL JURADO

BOGOTÁ, 2014

DEDICATORIA

Porque me han motivado a esforzarme por la construcción de mi futuro profesional

A Dios como mi creador y guía.

A mi familia por ser mi apoyo incondicional en todo deseo de superación.

A mi novia que supo sobrellevar mis momentos de incertidumbre

A mi pueblo Ciénaga de Oro y a toda su comunidad académica

A mis compañeros de trabajo que me cubrieron la espalda.

A mis amigos quienes día a día se interesaban en mi tema de investigación.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mis más sinceros agradecimientos a todos aquellos que creyeron en mí, colaboraron en mi formación académica, y de alguna manera participaron en el desarrollo de este trabajo de grado.

Cesar Giraldo Giraldo.

Juan Cristóbal Restrepo Restrepo.

Comunidad Académica de las Instituciones de Educación Básica y Media del Municipio de Ciénaga de Oro.

Secretaria Municipal de Educación del Municipio de Ciénaga de Oro.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
Capítulo I Marco Teórico Metodológico	19
1.1. Enfoque Teórico	19
1.1.1. New Public Management como nuevo modelo en la administración de lo social	21
1.1.2. Privatización como camino a la excelencia	20
1.1.3. Endoprivatización y nuevos roles gerenciales	22
1.1.4. Educación Pública en Colombia y modelo de gestión educativa nacional.	23
1.1.5. Empresas educativas.	25
1.2. Enfoque Metodológico	26
Capítulo II Marco General de la Educación en Colombia.	29
2.1. Ley General de Educación Ley 115 de 1994.	29
2.2. Ley 60 de 1993.	30
2.2.1. Dificultades procedentes de la Ley 60 de 1993.	31
2.3. Ley 715 de 2001	32
2.4. Planes de Desarrollo	35
2.4.1. Hacia un Estado Comunitario- (2002-2006).	36
2.4.2. Un Estado comunitario: desarrollo para todos- (2006-2010).	36
2.4.3. Prosperidad Para Todos 2010-2014	38

2.5. Cambios en la Educación bajo el enfoque del New Public Management y sus relaciones problemáticas.	39
Capítulo III Caso Empírico Instituciones Educativas de Educación Media en el Municipio de Ciénaga De Oro Córdoba.	43
3.1. Generalidades del Municipio de Ciénaga de Oro.	43
3.2. Caracterización de la realidad Educativa.	44
3.3. Eficiencia en la asignación de recursos por capitación	50
3.4. Modelo escuela eficaz y reestructuración escolar	52
3.5. Escuela eficaz y su nuevo modelo de gestión educativa	53
3.6 Identificación de las Relaciones problemáticas en la comunidad educativa.	54
3.6.1 La eficacia de los recursos	56
3.6.2. Descentralización	57
3.6.3. Gestión educativa	58
3.7. Discusión de Resultados	60
4. Conclusiones y Recomendaciones	62
4.1. Con respecto al objetivo de la investigación y la comunidad académica del municipio de Ciénaga de Oro	62
4.2. Con respecto a la descentralización y la concentración del gasto público en el país	64
4.3. Con respecto a la Gestión Educativa	65
5. Bibliografía	67

LISTA DE CUADROS

Pág.

Cuadro No. 1. Cambio Organizacional en la Administración de lo social	20
Cuadro No. 2. Relación entre el New Public Management y los cambios en el modelo educativo	40
Cuadro No. 3. Establecimientos Educativos del Municipio de Ciénaga de Oro	46
Cuadro No. 4. Modelo escuela eficaz y reestructuración escolar	52

LISTA DE GRAFICAS

Pág.

Figura No. 1. Distribución de la población Matriculada por Establecimiento educativo 2012	48
Figura No. 2. Distribución de la población Matriculada por Nivel Educativo 2012	49

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla No 1. Tipologías con las que se reconocen la gratuidad educativa en cada una de las zonas y niveles educativos 2012	47
Tabla No 2. Población Matriculada por Nivel Educativo 2012	47
Tabla No. 3: Relación alumnos/aula y alumnos/docentes 2012	49

RESUMEN

Este trabajo explica cómo el nuevo modelo de gestión pública o new public management, se ha desarrollado en la educación colombiana a través de la gestión educativa y los cambios introducidos a partir de la Ley 715 de 2001. Tomando como caso particular el municipio de Ciénaga de Oro en el departamento de Córdoba. En este sentido se describe los fundamentos del new public management, su principio privatizador y de resultados, luego se proporciona un marco general de la educación que permite identificar las relaciones problemáticas de eficacia de los recursos, descentralización y gestión educativa propios del new public management. Luego se presenta el caso del municipio de Ciénaga de Oro, el panorama educativo y su modelo de escuelas eficaces propuesto por la secretaria de educación municipal, que determina las características gerenciales en la gestión de las instituciones de educación y su impacto en las mismas explicado por la comunidad educativa. Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones en materia de política educativa.

PALABRAS CLAVE: NEW PUBLIC MANAGEMENT, GESTIÓN EDUCATIVA, LEY 715 DE 2001, EFICACIA DE LOS RECURSOS, DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.

Clasificación JEL: A12, B29, H10, H41, I20, I21, I22

INTRODUCCIÓN

Actualmente existe un modelo de Gestión Pública que se ha caracterizado por la introducción de las características de las prácticas mercantiles privadas. Este nuevo enfoque ha sido adoptado en la formulación de las políticas públicas y la administración de lo social en Colombia. La educación no ha sido ajena a estos cambios, las distintas leyes, reformas educativas y directrices de orden administrativo han facilitado la configuración de este nuevo modelo conocido como Nueva Administración Pública –NAP- o New Public Management – NPM - en todos los niveles educativos¹, centrando la discusión y el desarrollo en las esferas de lo público basado en tres características: eficacia de los recursos, descentralización y gestión. En este trabajo explica cómo estos nuevos parámetros del new public management se evidencian en la gestión educativa, tomando como caso particular las instituciones de educación básica y media del municipio de Ciénaga de Oro en el departamento de Córdoba desde la percepción de la comunidad educativa.

En este sentido, es importante precisar que análisis de las acciones del Estado actual precede del conocimiento histórico de las distintas formas, estructuras y direcciones que se han planteado en la administración del gobierno, también definida como Gestión Pública o Public Management. Sin embargo, dicho concepto en sí mismo puede ser confuso por su gran amplitud y las características que lo identifican, pues dependen del objetivo o finalidad que se pretenda alcanzar en el contexto donde se aplique. El nacimiento de la administración pública moderna se explica a partir de una sucesión de hechos complejos, y de la instauración de un bloque de instituciones que evolucionaron y se fueron haciendo cada vez más complejas. A partir de ellas se cimentó la forma de existencia del Estado y la administración pública que conocemos. El desenlace que derivó en esta forma que se asumió como la administración pública se desarrolló tras una

¹ Entiéndase como niveles educativos preescolar, educación básica, educación media y educación superior.

larga etapa de tiempo en Europa, que generó diversos hechos históricos que desencadenaron el establecimiento de instituciones y leyes específicas (Guerrero, 1981).

En un primer momento, el debate se centró en seleccionar aquél que mejor pudiese encargarse de los intereses de la sociedad: la función pública o la iniciativa privada. De esta manera, las desigualdades de la renta en la sociedad del siglo XIX, y el incumplimiento de la eficiencia de los mercados favorecieron que el Estado asumiese un papel más activo, intentado con su intervención enmendar los «fallos del mercado» (García, 2007). Particularmente, en ese periodo se desarrollaron los rasgos característicos del Estado moderno y a su vez la administración pública moderna, los cuales encontraron en principio su sitio más afín en la estructura con rasgos burocráticos -en el sentido weberiano-, cuyos principios generales versan sobre alta racionalidad, legalidad, jerarquía, regulación, inspección, formación profesional (basada en el mérito, rigurosa disciplina y vigilancia administrativa); La burocracia, a decir de Max Weber, es la que brinda a la organización de un Estado precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (Weber, 1999)

Posteriormente, en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del Estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos. La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, generaron en principio un importante impacto en los procesos de construcción de

políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la Nueva Gestión Pública – NGP o New Public Management - NPM (García, 2007).

Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999). Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker (1986), Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Esta racionalidad administrativa, fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe (Guerrero, 2002):

- a) Establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente.
- b) Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
- c) Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

Estos principios pretenden la transformación de las relaciones ínterpersonales e ínterorganizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes y aptitudes, afectos y sentimientos organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial en el manejo del sector público y en el desarrollo de políticas públicas. Concluyendo en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado (Arellano y Cabrero, 2005).

Este nuevo enfoque no es ajeno al global de la política social y en el concepto de protección social, en sus tres ejes fundamentales salud, educación y pensiones, los cuales se configuran como los objetivos de mayor impacto en la estructura general del Estado – Nación. (Matias & Salama, 1983).

Tal es el caso para América Latina donde prevalece el mito de que son los agentes privados, los empresarios, el motor legítimo del desarrollo social y del progreso, junto con toda una crítica al Estado, señalándolo por naturaleza de ineficaz cuando presta servicios sociales (CLADE, 2012). Entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, prácticamente todos los países latinoamericanos adoptaron los programas de estabilización y de ajuste estructural prescritos por el Fondo Monetario Internacional. Estos programas están basados en el paquete de reformas económicas y políticas que caracterizan el modelo neoliberal: apertura completa de las economías a los mercados y al capital internacional, recorte al gasto público y eliminación de los subsidios sociales, privatización de las empresas estatales y en general, el establecimiento del clima más propicio para la inversión extranjera. (Ahumada, 1998).

Ese horizonte simbólico está operando también en el campo educativo, con la idea de que la educación proveída o administrada por privados es necesariamente mejor en el marco de la nueva gestión pública que persigue la creación de una

administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo y justificando determinados mecanismos de privatización que caracterizan y estructuran el sistema educativo en América Latina. (CLADE, 2012).

En el caso colombiano, las características de la NGP en la educación toman sus orígenes desde el primer intento de descentralización educativa, conocido como la municipalización del sistema educativo, el cual comenzó en 1989. Este proceso de cambio se formalizó con la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, que delegaron en los diferentes niveles territoriales las responsabilidades y funciones sobre la educación. Con estas normas se avanzó en la descentralización efectiva del sector, pues se otorgó competencia a las regiones y a los municipios para administrar tanto los recursos transferidos por la nación como las plantas docentes administrativas (Acosta, 2007). De esta manera la aplicación de la perspectiva neoliberal en las políticas públicas educativas ha introducido una gestión pública tendiente a enfocar la estructura en la gestión educativa en el manejo de los recursos (económicos y Humanos) bajo la lógica empresarial privada de eficiencia y productividad (CLADE, 2012).

Esta lógica privada puede enmarcarse en dos sentidos, primero que agentes privados provean el servicio educativo en concurrencia con las escuelas públicas, a través de un sistema de subsidios a la demanda (exprivatización) o que se presenten prácticas de sentido gerencial dentro de las instituciones públicas (endoprivatización) afectando las relaciones y funciones de los agentes que intervienen como comunidad educativa (rectores, docentes y alumnos). Este último fenómeno permite centrar la discusión, académica y metodológica de la política social, para la educación básica y media, analizando los beneficios públicos y privados de la inversión educativa, la descentralización de los sistemas educativos en Colombia y los efectos de la privatización.

El notable interés por comprender los efectos de la nueva gestión pública en la educación ha profundizado los estudios en la privatización, pérdida de calidad y restricción al derecho de la educación como el trabajo de Christian Laval 2004 que profundiza en la forma como el modelo político neoliberal busca desarrollarse en la enseñanza pública. Las discusiones de Jurjo torres 2007, en tratar de comprender como las ideologías de las organizaciones de impacto mundial o supraestatales (BM, FMI, BID)² buscan reorientar los sistemas educativos sobre la base de la imposición de un pensamiento único que reafirma sus proyectos como los exclusivamente posibles y válidos. Sobre estos mismos aspectos se han centrado muchas investigaciones en el caso colombiano, sin embargo, existen estudios que van un poco más allá tratando de entender la gestión educativa en su funcionamiento, ejemplo el trabajo de Wilson Acosta 2007, que pretende analizar la forma en que deben ser gobernadas las escuelas públicas bajo los discursos de la gestión y la eficacia escolar.

De esta manera, este trabajo pretende aportar a la discusión académica e investigativa sobre cómo se reflejan las prácticas del New Public Management en las escuelas públicas de educación básica y media, bajo el caso particular de un municipio de categoría seis (6) en el Departamento de Córdoba, invitándonos a conocer la aplicabilidad de la gestión educativa y la percepción de la comunidad que interviene en las instituciones de este municipio.

Así, el objetivo de este trabajo es comprender las particularidades en las relaciones problemáticas provenientes del New Public Management a partir de la Ley 715 de 2001, en la gestión educativa de las instituciones de educación básica y media en el municipio de Ciénaga de Oro dentro del periodo 2001 – 2012. Para cumplir con este objetivo este trabajo se divide en cuatro secciones la primera,

² BM: Banco Mundial

FMI: Fondo Monetario Internacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

pretende explicar el New Public Management, su carácter privatizador y el enfoque metodológico de la investigación, la segunda parte analiza las reformas educativas que estructuran la construcción de la Gestión Educativa en Colombia bajo el enfoque del New Public Management entre los años 2001 – 2012, al igual que algunos puntos relevantes en los planes de desarrollo en ese mismo periodo, la tercera parte expone las transformaciones manifiestas en la Gestión Educativa del Municipio de Ciénaga a partir del 2001 desde la perspectiva de la comunidad educativa (rectores, docentes, padres de familia) inherentes a las siete (7) instituciones de educación básica y media del municipio. Finalmente se exponen algunas conclusiones y recomendaciones en materia de política educativa.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

Este primer capítulo permite la caracterización de los conceptos contenidos en el trabajo e identifica la relación existente entre los mismos, además define la metodología descriptiva de la investigación. En primer lugar se explica el enfoque del New Public Management y los rasgos que lo diferencian del modelo de racionalidad o Weberiano, luego el carácter privatizador y de tipo gerencial de las prácticas del nuevo modelo en la educación. Este análisis nos facilita conocer las generalidades que configuran el modelo de gestión en la educación en Colombia, desde el discurso de descentralización y management, que luego nos lleva al planteamiento metodológico en la revisión de los cambios legales y políticos en materia de gestión educativa.

1.1 ENFOQUE TEÓRICO

1.1.1. New Public Management como nuevo modelo en la administración de lo social.

The New Public Management o Nueva Gerencia Pública es una visión privatizadora de lo público, la cual tiene como propuesta establecer mercados intra-estatales y orientar el gobierno hacia el consumidor, así como introducir el espíritu empresarial en el gobierno y desarrollar principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos (Bonafant, 2002). Este postulado es planteado por la escuela del Public Choice³ Es por esto, que las políticas que se

³ Escuela de pensamiento económico, desarrollada en los Estados Unidos a partir de los años cincuenta, asume que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por la misma racionalidad cuando lo hacen en la función pública que cuando escogen para sí: ellos tienden a maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. De este modo es posible comprender muchos temas que pertenecen tradicionalmente al ámbito de la ciencia política mediante el instrumental analítico que proporciona la economía (EUMET.2014).

promueven en la actualidad propenden por el desmonte de la provisión pública y reemplazarla por la regulación pública (Giraldo, 2007). Con la nueva gerencia pública se introducen criterios gerenciales en la administración de lo social (Cuadro 1).

Cuadro No. 1. Cambio Organizacional en la Administración de lo social.

Característica/Modelo	Racionalidad Burocrática (Modelo Weberiano)	Modelo Gerencial (New Public Management)
Lógica	De Rutina y normas, procedimientos, legalismo	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo
Principios	Centralismo, verticalidad, jerarquía, sectorización, descompromiso	Descentralización. Trabajo en equipo, horizontalidad, flexibilidad incentivos
Presupuesto	Ausencia de programación de gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante, presupuesto general	Cierre de cuentas, Presupuestos por programas, base cero y participativos
Direccionamiento Político	Acumulación vía punteros y Clientelismo	Acumulación vía eficacia de la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura del control y evaluación	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.
Personal	Seguridad de empleo, trabajan por un sistema de carrera	Alta rotación laboral de poca perduración

Fuente: Informe Segundo Congreso Argentino de Administración Pública 2010.

Este nuevo panorama administrativo del New Public Management, se introduce en los centros de educación básica y media, es decir, transformando una gestión orientada por estándares medibles y por la aplicación de técnicas de gestión importadas del ámbito empresarial. Dicho modelo se asocia a las propuestas de autonomía escolar con las que se pretende mejorar el rendimiento educativo a través de la descentralización del máximo de competencias en los centros educativos. Los promotores de esta iniciativa consideran que la burocratización

explica los malos resultados de la escuela pública, mientras que las escuelas privadas son más eficaces y receptivas (Vergel & Feldfebler, 2011).

Con este nuevo enfoque se transforman las relaciones entre los agentes de la gestión educativa, de manera que los rectores de los establecimientos educativos se vuelven gerentes que deben maximizar la rentabilidad financiera. Su función es facturar y reducir costos (Giraldo, 2007). Para ellos el alumno (o sus padres) son clientes; el docente, insumo y la educación es un servicio que debe ser provisto en condiciones de eficiencia mercantil.

1.1.2. Privatización como camino a la excelencia.

El mito de la superioridad de la educación privada se ha difundido reiteradamente a nivel de educación general básica y media, para la cuales todavía se utiliza en los debates públicos la comparación indiscriminada de los resultados de pruebas estandarizadas entre colegios privados y públicos, sin hacer ninguna consideración a las diferentes condiciones sociales, culturales, y de financiación que abren una brecha entre escuela pública y privada, que lejos de ser el resultado de una naturaleza ineficaz de la escuela pública, son más bien el resultado de una profunda estructura de desigualdad social propia de la región latinoamericana, y de la histórica falta de atención y financiación de la escuela pública (CLADE, 2012).

Las distintas formas de privatización se pueden clasificar en dos grandes dimensiones: la primera es la exprivatización, cuando los operadores de educación privada substituyen directamente al Estado en su papel de ofrecer educación, minando su responsabilidad frente a la obligación de garantizar la disponibilidad de una oferta educativa pública suficiente para todos y todas, moviendo al Estado hacia afuera del mercado. La segunda dimensión es la endoprivatización, que consiste en la sustitución de la administración pública de

los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo el mercado hacia dentro del Estado, es decir, opera con la instalación de una matriz de mercado en el funcionamiento mismo de la política pública, desde los ministerios hasta las escuelas públicas (CLADE, 2012).

1.1.3. Endoprivatización y nuevos roles gerenciales.

La endoprivatización crea nuevas vías para reflexionar acerca de lo que hacen los rectores, docentes, estudiantes y padres de familia como un todo de la comunidad educativa, de sus valores y de sus propósitos. De ese modo, se conciben nuevas funciones y relaciones: las de cliente/consumidor y competidor, gestor/ gestionado, contratista y evaluador/inspector/supervisor, y por otro lado excluyen o marginan funciones, fidelidades y relaciones anteriores que se forjaron a través de la confianza (Ball & Youdel, 2007), por tanto podemos explicar cómo la nueva lógica educativa basada en la privatización genera una transformación en las entidades de agentes que intervienen en el proceso.

Es decir, el director del centro de enseñanza se convierte en un gestor empresarial, de este modo, desempeña un papel fundamental en el debilitamiento y la división de los sistemas de ética profesional del proceso de toma de decisiones en los centros docentes, así como en su sustitución por otros sistemas de carácter empresarial y competitivo (Sennet, 1998), en los docentes la gestión de resultados y la competencia entre instituciones provoca múltiples efectos en las relaciones interpersonales y entre sus funciones (verticales y horizontales) de los profesores en los centros de enseñanza, transformándose de docente a técnico, pues las relaciones profesionales se individualizan a medida que se disminuyen las oportunidades de expresar las opiniones profesionales y colectivas, y las relaciones se adecuan a una forma contractual y se redefinen en función de ella, o

bien se convierten en relaciones de implicaciones contractuales dentro de las instituciones y entre ellas.

Además, los estudiantes se transforman en un activo o pasivo de la producción dependiendo del grado de capacidad académica, así, aquellos que poseen un alto grado y que son fáciles de gestionar y de enseñar, son los más valorados y deseados por los colectivos. Al contrario, aquellos alumnos que se consideran poseedores de un grado más reducido de capacidad académica y que tienen necesidades especiales, son considerados como fuente de conducta (Ball & Youdel, 2007).

1.1.4. Educación Pública en Colombia y modelo de gestión educativa nacional.

La constitución de 1991 ordenó la descentralización del Estado y consagra la educación como un derecho fundamental. Bajo este marco, la educación inició el proceso según los lineamientos de las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, aunque ya se habían llevado a cabo acciones que dejaron bases para los reordenamientos posteriores. Además, la Ley 715 de 2001 y decretos reglamentarios sancionados recientemente, cambian significativamente el marco legal educativo colombiano, intensificando los procesos de descentralización, evaluación y control, ampliando el mercado educativo al fortalecimiento de “la autonomía escolar”. De esta manera, el servicio educativo, al igual que su calidad, pasa a ser considerado como responsabilidad de la escuela más que de la administración central o regional (Giraldo, 2007).

Los comienzos de la década de los noventa son en Colombia el escenario en medio del cual se produce una inusitada proliferación de planteamientos sobre la forma en que las escuelas deben ser gobernadas. Una revisión de dichos planteamientos puede dar cuenta de una repentina generación de debates que se pronuncian frente a la necesidad de modificar las prácticas de administración

existentes para introducir un saber novedoso y eficiente: la gestión educativa. Los discursos sobre la necesidad de implementar la gestión educativa estuvieron acompañados por llamados a considerar los cambios que estaban operando en la sociedad. Estos cambios se enmarcan en la emergencia de un nuevo paradigma social, en el cual la incertidumbre y la inestabilidad permanente son las constantes (Acosta, 2007).

Uno más de los esfuerzos que se realizan en planteamientos que dan cuenta de la emergencia de la gestión, es el deslinde que se hace entre la administración y la gestión. No obstante, en muchos casos es una tarea que se logra parcialmente, pues en el discurso se acude permanentemente a referenciar técnicas del saber administrativo para organizar la acción en la institución educativa. Se propone, entonces, entablar un proceso de organización sistémica con la gestión educativa, en la que los diversos elementos hasta ahora separados cobren sinergia para responder a las necesidades y desafíos que han sido demandados. En este orden de ideas, se entiende la *gestión* “como un proceso sistemático, organizado y que articula el horizonte institucional y todas aquellas opciones de enfoque y concepción de sociedad, de mundo y de escuela, con la práctica cotidiana de las instituciones para alcanzar resultados” (Secretaría de Educación Distrital, 2000). Esto supone “asumir un esquema de gestión institucional de manera integral, implica cambiar de una mirada fragmentada a un pensamiento sistémico que entienda el océano de relaciones que implican y explican la relación institucional” (Secretaría de Educación de Cundinamarca, 2005).

La proliferación de este discurso, vino acompañado de la delegación de las responsabilidades de la educación hacia municipios y las instituciones educativas. Así las cosas, la descentralización de los procesos administrativos financieros constituyó una condición de posibilidad para la aparición de la gestión educativa, puesto que durante su realización, la responsabilidad de la administración de los centros educativos pasó de ser exclusividad del Estado central, a ser competencia del municipio, e incluso de la institución educativa. De esta manera se configura

un proceso de transferencia de la gubernamentalidad desde el Estado central a los grupos de poder de las regiones, los municipios y las comunidades, lo que plantea un desafío enorme para el control y el gobierno, puesto que significa una nueva forma de ejercer el poder desde la educación (Acosta, 2007).

1.1.5. Empresas educativas.

El auge del *Management* en la década de los noventa implicó que se propusiera como modelo ideal para la conducción de todo tipo de empresas productivas o de índole social, pues al fin y al cabo este terminó por agruparlas a todas bajo la categoría de *organizaciones*. Las instituciones educativas no constituyeron la excepción, y para finales de los ochenta era posible evidenciar una abundante proliferación discursiva que argumentaba que las escuelas podrían ser administradas como si fueran empresas. Ahora bien, desde los discursos del *management*, la escuela devino en empresa educativa, y bajo esta premisa se le comenzaron a exigir resultados como a cualquier otra institución. Si en el pasado estos se habían formulado en términos de anhelos y desafíos, desde las reformas de los noventa se puede registrar un tono de exigibilidad en relación con los resultados del aprendizaje (Acosta, 2007).

Anteriormente, los recursos eran finitos y hasta escasos, pero entregados permanentemente a la institución escolar y, en este sentido, el administrador se dedicaba a planear, ejecutar, controlar y evaluar lo que sucedía con estos. Con la emergencia de la gestión educativa, la tarea directiva se enfocó en la compleja labor de la gestión y eficacia de los recursos, y la administración pasó a ser solamente una parte de este proceso. En medio de dicho panorama de escasez y focalización de recursos, son muchas las instituciones que quedan por fuera de los beneficios de las ofertas que realiza el sistema educativo en sus niveles centrales y locales. Por lo anterior, es necesario que se emprendan acciones de gestión

para conseguir para el centro los recursos necesarios que impulsen el proyecto educativo institucional (García, 2007). La pérdida de peso de la gestión administrativa que ahora es colocada como soporte de las otras gestiones significó sin duda una transformación en los perfiles, las prácticas y las formas de asumirse de los gestores de la educación.

1.2. ENFOQUE METODOLOGICO.

El desarrollo del trabajo se realiza bajo los parámetros de la investigación científica, de forma aplicada, la cual depende de los descubrimientos que aporta la investigación básica, se dirige a su aplicación inmediata y no al desarrollo de teorías (Tamayo, 2003). En esta medida el método a utilizar surge del método Inducción - Deducción, partiendo de lo general aceptado como válido, a través de la revisión documental y legal de las normas y reformas en materia educativa. Profundizando en los cambios de la Ley 715 de 2001, realizando el análisis de los planes de desarrollo entre los periodos 2002-2014, para dar cuenta de las tendencias y abordajes específicos de la política educativa e identificar las relaciones problemáticas de investigación procedentes del New Public Management como son eficacia de los recursos, descentralización y gestión educativa, trasladando finalmente el estudio hacia implicaciones particulares como es el caso de las instituciones de educación básica y media del Municipio de Ciénaga de Oro.

Así, este método inicio con el análisis de los postulados, teoremas, leyes, y principios de aplicación universal, y mediante la deducción del razonamiento y las suposiciones, entre otros, se comprueba su validez para aplicarlos en forma particular bajo las reglas planteadas por (Muñoz, 1998):

- Observar como ciertos fenómenos están asociados y por inducción intentar descubrir los principios que permiten dicha asociación.

- A partir de la ley anterior, inducir una teoría más abstracta que sea aplicable a fenómenos distintos de los que partió.
- Deducir las consecuencias de la teoría con respecto a estos nuevos fenómenos.
- Efectuar observaciones y experimentos para ver si las consecuencias son verificadas por los hechos.

La técnica se enfoca en un análisis cualitativo en el cual se conjuga una investigación participativa dentro de un estudio de caso como plantea (Ramirez, 2014) donde se toman unos elementos de forma detallada, elegidos por cualidades particulares que los diferencian de otros elementos, tomados de una comunidad en la cual se motiva el dialogo reflexivo que permita el análisis de la problemática de estudio. Tal es el caso de las instituciones públicas que ofrecen el acceso a la educación básica y media⁴ del municipio de Ciénaga de Oro en Córdoba.

El diseño no experimental de la investigación contará con instrumentos de recolección de datos, fuentes primarias y secundarias que explican el fenómeno del New Public Management, su carácter privatizador y su influencia en la gestión educativa. Esta primera construcción investigativa se contrastará con los resultados arrojados por una serie de entrevistas semi estructuradas con los agentes que intervienen directamente en la gestión educativa de las instituciones de educación básica y media, como son los rectores, docentes y padres de familia, dentro de un muestreo deliberado que poseen las características necesarias para la investigación.

⁴ El municipio de Ciénaga de Oro cuenta con trece (13) Instituciones educativas y cinco (5) centros educativos (Ver cuadro 3, capítulo 3); sin embargo, en el objeto de estudio solo se consideraron las siete (7) Instituciones Educativas que cumplen con el ciclo completo de educación básica y media.

CAPÍTULO II

MARCO GENERAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

En este capítulo se analiza a profundidad el marco jurídico de la educación en Colombia, principalmente en los cambios presentados por la reforma educativa de la Ley 715 de 2001, cuyos cambios principales se integran en medida de control del gasto social y la asignación de recursos por capitación, obedeciendo las particularidades del New Public Management. Conjuntamente, se realiza una contextualización de la Ley 115 de 1994, la Ley 60 de 1993 y los planes de desarrollo comprendidos entre los años 2002-2014, como parámetros de dirección en los lineamientos de política educativa. Esta observación tiene como propósito concretar la relación entre las distintas implicaciones en materia de políticas públicas de educación que explican y definen las relaciones problemáticas entre la gestión educativa y new public management como objeto de investigación.

2.1. Ley general de Educación Ley 115 de 1994.

Es la Ley Estatutaria que señala las normas generales para regular el servicio público de la educación; se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación y define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal. La Ley General de Educación introduce importantes cambios:

- a) El objeto y los fines de la educación, apuntando al desarrollo dinámico del ser humano, para que pueda insertarse en la sociedad, como un ser autónomo, participativo, comprometido, y productivo entre otros.
- b) Plantea los Proyectos Educativos Institucionales – PEI, los cuales deben ser trabajados con autonomía de acuerdo a las necesidades particulares de cada institución, con el fin de lograr la formación integral del educando.

- c) El Plan de Estudios que relaciona las diferentes áreas con las asignaturas y con los proyectos pedagógicos.
- d) El establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la educación.
- e) Competencia al Ministerio de Educación para regulación del currículo, a través de los lineamientos generales de los procesos curriculares y en la educación formal, mediante los indicadores de logro. (Nacional, 2004)

2.2. Ley 60 de 1993.

La constitución Política de 1991 establece en los artículos 356 y 357, el esquema general de financiación de los servicios sociales. La Ley 60 de 1993 precisó las competencias a cargo de los municipios y departamentos, el esquema de participaciones de las entidades territoriales en los recursos recaudados a nivel nacional, para los distintos sectores sociales (educación, salud y saneamiento básico) y unos porcentajes mínimos de participación de dichos recursos. Según este nuevo planteamiento las participaciones llegaban al sector educativo por dos vías:

- a) Situado Fiscal (SF).
- b) Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN).

Que deberían representar una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación. Concretamente para educación los recursos del Situado Fiscal se destinaban al pago del funcionamiento (costos de la administración y costo de la nómina docente). La Ley 60 definió como base para la distribución de estos recursos los costos de la planta de personal de 1993 (Londoño & Mesa, 2010). En

adelante y de acuerdo con la Constitución Nacional el Situado Fiscal debía aumentar paulatinamente hasta llegar a un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación que permitiera atender adecuadamente la educación.

2.2.1. Dificultades procedentes de la Ley 60 de 1993.

Aunque existió un incremento en los recursos invertidos en educación en la época de los 90, un aumento significativo de los montos destinados a educación aproximado del 30% entre 1995 y 2000, no se lograron incrementos acordes en la cobertura educativa, especialmente en las regiones más necesitadas del país. La Ley 60 de 1993 planteaba de manera precisa unos criterios para medir la eficiencia en la utilización de los recursos asignados e incentivar el esfuerzo fiscal (Congreso de la República. Ley 60 de 1993). La destinación de recursos fijos y las restricciones a la distribución de recursos generaba ineficiencias que podían llevar a gastar excesivamente en algunos sectores o a la insuficiencia de los recursos al no prever las singularidades de las entidades territoriales. Así, estas limitaciones propias en la distribución del gasto dificultaban el aprovechamiento de las ventajas de eficiencia que supone la descentralización.

Es así como el esquema de transferencias generó una situación de inequidad, producto de la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en la zona urbana y dentro de ella en las cabeceras municipales más grandes. De esta manera, se observaba hacia el año 2000 una tendencia a que en los municipios más pobres (pobreza medida según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas), era menor el monto del Situado Fiscal recibido por alumno, pues la mayoría de los docentes y los de mayor grado en el escalafón se concentraban en las ciudades capitales y de mayor desarrollo, en donde hay más comodidades y mejores condiciones de vida (Acosta, 2007).

De tal modo, los recursos terminaban entonces financiando las plantas de cargos y no a los estudiantes ni a las necesidades regionales en educación. Contrario al interés constitucional, los municipios más ricos de cada departamento, los más atractivos para los docentes, eran los que recibían mayores recursos, sin que esto implicara mejoras en los indicadores de cobertura educativa y calidad educativa.

2.3. LEY 715 DE 2001

En respuesta a la situación expuesta, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución y al esquema desarrollado por la Ley 60 de 1993. La reforma fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y desarrollada por la Ley 715 del mismo año.

En términos generales la reforma introducida abordó tres grandes aspectos:

- a) Aclaración de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno en cuanto a la prestación del servicio educativo partiendo del principio de que para que la descentralización funcione se debe contar de antemano con los recursos disponibles para ello.

- b) La unificación de la estructura de los recursos para educación que la Nación transfiere a las entidades territoriales en una sola bolsa llamada Sistema General de Participaciones (salvo los recursos propios territoriales y los asignados vía presupuesto de la nación).

- c) Los criterios de asignación de los recursos para educación que quedaron ligados al número de estudiantes atendidos y por atender en condiciones de eficiencia y equidad.

Por otro lado, la Ley definió nuevas competencias para los rectores de las instituciones educativas, relacionadas especialmente con los profundizar en aspectos administrativos de la institución educativa como: “Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva; realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo; administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, responder por la calidad de la prestación del servicio educativo en su institución” (Congreso de la República. Ley 715 de 2001).

“De acuerdo a los Artículos 11 y 12 de la Ley 715 de 2001, Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución. Asimismo, Las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento”. Esa cuenta se denomina “Fondo de Servicios Educativos”. (Congreso de la República. Ley 715 de 2001)

La Ley 715 estableció que los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones (SGP) deben financiar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones oficiales, las contribuciones a la nómina y prestaciones sociales, el pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; así es claro que no se desconocen de ninguna manera los costos de nómina o administrativos que implican la prestación del servicio educativo.

Adicionalmente la Ley expresa que dichos recursos deben financiar también la construcción y mantenimiento de la infraestructura, la provisión de la canasta educativa y actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad, como los ya mencionados de dotación, infraestructura, sistemas de información y capacitación docente entre otros (Londoño & Mesa, 2010). Técnicamente, para establecer cómo se da el gasto en educación estos recursos se denominan recursos para en calidad y los anteriores de conocen como recursos de funcionamiento.

Para la asignación de todos estos recursos a las entidades territoriales se establecieron tres criterios:

- a) Población atendida (número de estudiantes atendidos).
- b) Población por atender en condiciones de eficiencia (número de estudiantes por atender).
- c) Equidad.

Estos criterios con el fin de amarrar los recursos a los incrementos en cobertura, mediante la financiación de la matrícula, mejorar la eficiencia del sector, y corregir los problemas de inequidad regional en la distribución de los recursos. (*Congreso de la República. Ley 715 de 2001*).

2.4. Planes de desarrollo

El sistema de educación que surgió de la Constitución tiene dos componentes complementarios. El primero, se concentra en las instituciones académicas, las cuales deben tener la autonomía necesaria para manejar el sistema educativo, con el fin de mejorar la calidad del sector. El segundo, la descentralización en la

que se le da relevancia a la administración de los recursos humanos, físicos y financieros, (transferencias del gobierno central, recursos cofinanciados y préstamos), en el cual los agentes son las autoridades regionales y municipales (Vargas y Sarmiento, 1997).

Se busca bajo ese modelo la medición de los resultados centrándose en dos aspectos fundamentales relacionados con la equidad y la distribución del ingreso; la cobertura y la calidad del servicio.

“El modelo se inspira en la convicción de que para mejorar la educación es necesario introducir cambios en el nivel escolar, liberando a sus actores de restricciones que limitan su capacidad para producir resultados y rendir cuentas sobre ellos. Sobresalen aquí medidas como la autonomía para formular un proyecto educativo escolar y manejar algunos recursos financieros (como los PEI, asignación por alumno), así como el estímulo a planes de mejoramiento”. (Peña; 2006:8)

2.4.1. Hacia un Estado Comunitario- (2002-2006).

Se afirma que tanto la pobreza como la desigualdad han aumentado, aun cuando se halla incrementado el gasto social, este no se ve reflejado en un crecimiento de las coberturas educativas y menos de la calidad de la educación (Bravo, 2010). En estas condiciones plantea tres desafíos:

- a) Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados.

- b) Mejorar la focalización del gasto para que lleguen los recursos a los más necesitados.
- c) Consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica.

Propone tres estrategias:

- a) La revolución educativa que considera incrementos sin precedentes en las coberturas.
- b) La ampliación de la seguridad en salud.
- c) El manejo social del campo.

2.4.2. Un Estado comunitario: desarrollo para todos- (2006-2010).

Centra sus esfuerzos en garantizar el acceso de la población estableciendo la política de ampliación de cobertura que pretende que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica y cultural, puedan acceder a la educación.

Las principales metas planteadas en este campo son garantizar el acceso universal una educación básica pertinente, de buena y similar calidad, y a un porcentaje creciente de niños y jóvenes a la educación inicial, media y superior, a través de estrategias incluyentes diseñadas para fomentar que los grupos en mayor situación de vulnerabilidad ingresen y permanezcan en el sistema educativo (Bravo, 2010), por medio de:

- a) Atención educativa a la primera infancia.
- b) Fortalecimiento de las entidades territoriales para la ampliación de la cobertura. en educación básica y media
- c) Fomentar permanencia en el sistema educativo.
- d) Acceso al sistema educativo de la población vulnerable.
- e) Alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos y disminución de la extraedad.
- f) Se suman elementos como la pertinencia y la equidad como directrices de la política educativa, continuando con una especial atención a la población vulnerable.

2.4.3. Prosperidad Para Todos 2010-2014.

Mediante la Ley 1450 de 2011 se expide el Plan Nacional de Desarrollo – Prosperidad Para Todos 2010 -2014, el cual se centra en fortalecer la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia (MEN, 2010), basado en:

- a) Asegurar e incrementar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado.

b) Fortalecer una cultura de la investigación y fomentan el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación entre las diferentes instituciones, niveles educativos y sectores.

c) Trazar los lineamientos que han de consolidar la educación inicial como un propósito intersectorial e intercultural, determinante para el desarrollo humano, la participación social y ciudadana y el manejo de los elementos tecnológicos que ofrece el entorno.

Este nuevo enfoque de gestión educativa pretende un rol gerencial del manejo de recursos en la educación, planteada desde el Ministerio de Educación Nacional, así:

“Revisará y modificará los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa. Para ello, frente a los recursos por población atendida, el Ministerio de Educación Nacional implementará desde 2011 una nueva metodología para mejorar la equidad en la distribución de dichos recursos, reconociendo las diferencias de las condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales, la vulnerabilidad de su población atendida y su desarrollo educativo” (MEN, 2010).

Además, sigue materializando la política de cobertura educativa a través de la gratuidad y el aporte de recursos de acuerdo a la tasa de matrículas escolares planteándolo de la siguiente manera en el Artículo 140 de la ley 1450 de 2011:

“los recursos del Sistema General de Participaciones para educación que se destinen a gratuidad educativa serán girados directamente a los establecimientos educativos, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional establezca” (Congreso de la Republica, 2011).

2.5. Cambios en la Educación bajo el enfoque del New Public Management y sus relaciones problemáticas.

Los cambios estipulados a partir de la Ley 715 de 2001 y los planes de desarrollo 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014. En general, consideran la educación como parte esencial de la equidad social, factor del desarrollo humano y económico del país. Dando esta manera la construcción del plan sectorial bajo los parámetros de transformación del sistema educativo, centrado en tres ejes fundamentales, los cuales hemos denominado como relaciones problemáticas entre el New Public Management y la Gestión Educativa.

- a) La eficacia de los recursos.
- b) Descentralización.
- c) Gestión educativa.

Estos objetivos acompañados con los discursos de competitividad y austeridad del gasto nacional, perfilan la educación hacia el modelo del New Public Management. El cuadro No. 2 explica como la ley 715 de 2001 y las directrices políticas de educación nacional han configurado este esquema en la gestión educativa.

Cuadro No. 2. Relación entre el New Public Management y los cambios en el modelo educativo.

Modelo Gerencial (New Public Management)	Cambios en Modelo Educativo
---	------------------------------------

<p>De eficacia y performance.</p> <p>Evaluación y monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amarrar los recursos a los incrementos en cobertura, mediante la financiación de la matrícula, mejorar la eficiencia del sector, y corregir los problemas de inequidad regional en la distribución de los recursos (ley 715 de 2001). • Revisará y modificará los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa (PND⁵ 2010-2014).
<p>Descentralización.</p> <p>Trabajo en equipo, horizontalidad, flexibilidad e incentivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aclaración de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno en cuanto a la prestación del servicio educativo (Ley 715 de 2001)
<p>Cierre de cuentas, Presupuestos por programas, base cero y participativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de asignación de los recursos para educación que quedaron ligados al número de estudiantes atendidos y por atender en condiciones de eficiencia y equidad (ley 715 de 2001). • Mejorar la focalización del gasto para que lleguen los recursos a los más necesitados (PND 2002-2006)
<p>Acumulación vía eficacia de la gestión, nueva articulación publico privado, descentralización, nuevo liderazgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos deben financiar también la construcción y mantenimiento de la infraestructura, la provisión de la canasta educativa y actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad, como los ya mencionados de dotación, infraestructura, sistemas de información y capacitación docente (ley 715 de 2001). • La gestión del sector educativo deber modelo de eficiencia y transparencia (PND 2010-2014)

⁵ PND: Plan Nacional de Desarrollo

<p>Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas competencias para los rectores de las instituciones educativas, relacionadas especialmente con los profundizar en aspectos administrativos de la institución educativa (ley 715 de 2001). • Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados (PND 2002-2006). • Consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica (PND 2002-2006) • Garantizar el acceso de la población estableciendo la política de ampliación de cobertura (2006-2010)
<p>Alta rotación laboral de poca perduración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva bajo los parámetros de la evaluación anual del desempeño de los docentes (ley 715 de 2001)

Fuente: Elaboración Propia

CAPÍTULO III

CASO EMPÍRICO INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE EDUCACION BASICA Y MEDIA EN EL MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO CORDOBA

Este capítulo realiza el análisis de los cambios presentados a través del nuevo modelo de gestión educativa en las instituciones de educación básica y media del municipio de Ciénaga de Oro⁶. De esta manera, se explica las generalidades del municipio, se construye un acercamiento a la realidad educativa de acuerdo a los informes de la Secretaría de Educación Municipal, donde se identifica el modelo de escuelas eficaces adoptado a partir del 2006 por las instituciones de educación, lo cual establece la configuración del modelo del new public management en la gestión educativa del municipio. Luego se presenta la percepción de la comunidad educativa objeto de estudio, sobre los cambios en la gestión de la educación a partir de la Ley 715, las transformaciones de las políticas nacionales y el modelo de escuelas eficaces, que responden a las relaciones problemáticas provenientes del new public management. Finalmente se realiza una discusión de resultados que pretende dar explicación a la realidad particular del municipio desde una visión nacional del sistema educativo.

3.1. Generalidades del Municipio de Ciénaga de Oro:

El Municipio de Ciénaga de Oro, está localizado al Nororiente del Departamento de Córdoba, a una distancia de 36 kilómetros de la capital, Montería. Tiene una extensión de 751 Km²; la cabecera urbana se localiza a los 8° 52' 41" de Latitud Norte y 75° 37' 27" de Longitud Oeste del Meridiano de Greenwich.

Ciénaga de Oro limita: Al Norte con los Municipios de San Andrés de Sotavento y Chimá; al Sur con el Municipio de Pueblo Nuevo; al Oeste con Cereté y San Carlos y al Este con Chinú y Sahagún.

De acuerdo con la proyección del DANE al año 2012 el Municipio de Ciénaga de Oro cuenta con una población de 60.674 habitantes que corresponden al 3,72%

⁶ Es válido aclarar que la elaboración de dicho capítulo surge de un trabajo de campo en el municipio de Ciénaga de Oro. Para esto, se realizó un taller que contó con la presencia de veinte cinco miembros de la comunidad educativa de este municipio en el departamento de Córdoba, distribuidos de la siguiente manera: siete (7) rectores, diez (10) docentes y ocho (8) padres de familia. Donde se estableció como criterio solo las instituciones que cuentan con el ciclo completo de educación básica y media. (ver cuadro No. 3).

de la población proyectada para el Departamento de Córdoba que es de 1.632.614 habitantes en el año 2012. Asimismo, se estima que la población oreense equivale al 0,13% de los 46.581.372 habitantes de Colombia; es decir, 13 de cada 10.000 colombianos tiene a Ciénaga de Oro como su patria chica.

De acuerdo con la proyección DANE año 2012 la población de Ciénaga de Oro está distribuida así: En la cabecera urbana 24.087 (39,7%) y 36.587 (60,3%) en la zona rural; es decir, el mayor porcentaje de población del Municipio es rural.

Es un territorio de transición entre el valle medio del río Sinú y las antiguas sabanas de Bolívar, hoy sabanas de Córdoba se le conoce como al tierra del casabe y la yuca. Precisamente por ello fue escogida por el Gobierno Nacional como ciudad piloto para el procesamiento de harina de yuca. Otros productos: arroz, plátano, ajonjolí y coco. En Ciénaga de Oro, el uso del suelo se divide así: 300.000 hectáreas a cultivos y el resto se pierde anualmente bajo las aguas de una red de ciénagas y caños. El territorio se encuentra dividido en dos por el Caño de Aguas Prietas ó El Floral, antiguo brazo del río Sinú, que lo atraviesa de sur a norte.

3.2 Caracterización de la realidad educativa.

El Municipio de Ciénaga de Oro no se encuentra certificado actualmente en educación, por lo que depende de la Secretaría de Educación Departamental, pero a nivel municipal cuenta con la Secretaría de Educación que se encarga de hacerle seguimiento a las 13 instituciones y 5 centros educativos con el acompañamiento de tres supervisores de núcleo 42, 43 y 44 distribuidos en los diferentes establecimientos de la zona urbana y rural del Municipio.

Ciénaga de Oro cuenta con trece (13) instituciones educativas y cinco (5) centros educativos, de los cuales cuatro (4) instituciones educativas se encuentran en la zona urbana y nueve (9) en la zona rural al igual que los cinco (5) centros educativos; ofrecen los grados preescolar hasta media y educación para adultos que se ofrece en la Institución Educativa Marco Fidel Suárez y en la Institución

San Francisco de Asís de acuerdo con el Decreto 3011 de 1997 para una población total matriculada de 14.719.

En convenio interinstitucional entre Conalgodón, la Universidad de Córdoba, la Institución Educativa Marco Fidel Suárez y la Institución Educativa Alfonso Spatt en el Corregimiento de Martínez (Cereté) se ofrece la formación técnico profesional para estudiantes de educación media (grados 10 y 11), en el cual realizan 4 semestres, 2 en grado 10 y 2 en grado 11; una vez se gradúan como bachilleres salen con formación técnico profesional y luego pueden hacer 2 semestres en la Universidad de Córdoba y se gradúan como tecnólogos.

Hay que resaltar que a nivel municipal Ciénaga de Oro es el primer municipio del Departamento que tiene estudio técnico pedagógico según información suministrada por el Secretario de Educación Municipal, además la Secretaría de Educación Municipal cuenta con dos contadores para la asesoría en el manejo de recursos que se asignan por calidad para gratuidad educativa a cada una de los establecimientos educativos del Municipio y que tienen el propósito de eximir del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas estatales financiadas por el Sistema General de Participaciones, matriculados entre los grados transición y undécimo

Cuadro No. 3. Establecimientos Educativos del Municipio de Ciénaga de Oro

Establecimientos Educativos del Municipio de Ciénaga de Oro						
NÚCLEO EDUCATIVO/ DIRECTOR	ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	ZONA		EDUCACION		
		URBANA	RURAL	PRIMARIA	BASICA	BASICA Y MEDIA
NÚCLEO No. 42/ JORGE FRANCO CAUSIL	Institución Educativa Madre Bernarda	X		X	X	X
	Institución Educativa Alianza para el Progreso	X		X	X	X
	Institucion Educativa El Siglo		X	X	X	
	Institucion Educativa Punta de Yánez		X	X	X	
	Centro Educativo los Copeles		X	X		
	Centro Educativo las Palmas Abajo		X	X		
	Institución Educativa Marco Fidel Suárez	X		X	X	X

Fuente: Secretaría de Educación Municipal. Octubre 2014.

De acuerdo con el Documento CONPES Social 146 de 2012 el Ministerio de Educación Nacional, de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación y atendiendo lo dispuesto en el Artículo 4 del Decreto 4807 de 2011, estableció una nueva metodología para la definición de las tipologías con las que se reconoce la gratuidad educativa en cada uno de las zonas y niveles educativos. Para la determinación de la tipología de gratuidad se tuvieron en cuenta los siguientes costos: Carné, sistematización de boletines, mantenimiento de equipos, material impreso (agenda, manual de convivencia, periódico escolar, entre otros), certificados y constancias y otros.

Tabla No 1. Tipologías con las que se reconocen la gratuidad educativa en cada una de las zonas y niveles educativos

Nivel	Urbano	Rural
Preescolar	68.000	84.000
Básica (Primaria y Secundaria)	60.000	74.000
Media	90.000	112.000
Media Técnica	110.000	136.000

Fuente: Documento COMPES Social 146 de 2012.

La tabla No. 2 y las Figuras No. 1 y No. 2 muestran el número de estudiantes matriculados por nivel, siendo el nivel con mayor población matriculada el de Básica Primaria que representa el 45,42% del total de la población matriculada, siguiéndole en su orden la Básica Secundaria con un 30,33% del total de matriculados. Tabla No 2. Población Matriculada por Nivel Educativo Año 2012

Establecimientos educativos	Preescolar	Básica primaria	Básica secundaria	Media	Adultos	Total	Porcentaje (%)
Institución Educativa Madre Bernarda	222	988	656	230	0	2.096	14,24%
Institución Educativa Marco Fidel Suárez	115	500	573	287	255	1.730	11,75%
Institución Educativa Alianza Para el Progreso	136	520	474	191	0	1.321	8,97%
Institución Educativa San Isidro	94	481	478	296	0	1.349	9,17%
Institución Educativa José María Berástegui	118	496	384	136	0	1.134	7,70%
Institución Educativa San Francisco de Asís	89	351	259	66	308	1.073	7,29%
Institución Educativa El Siglo	91	488	364	132	0	1.075	7,30%
Institución Educativa Las Palmitas	62	228	180	59	0	529	3,59%
Institución Educativa Punta de Yáñez	24	269	201	62	0	556	3,78%
Institución Educativa Los Mimbres	56	341	201	0	0	598	4,06%

Establecimientos educativos	Preescolar	Básica primaria	Básica secundaria	Media	Adultos	Total	Porcentaje (%)
Institución Educativa Barro Prieto	36	252	111	0	0	399	2,71%
Institución Educativa Pijiguayal	76	333	318	130	0	857	5,82%
Institución Educativa Laguneta	52	321	175	32	0	580	3,94%
Centro Educativo San Antonio de Táchira	35	204	45	0	0	284	1,93%
Centro Educativo Palmas Abajo	24	110	0	0	0	134	0,91%
Centro Educativo Santiago Pobre	33	136	0	0	0	169	1,15%
Centro Educativo La Draga	96	532	45	0	0	673	4,57%
Centro Educativo Los Copeles	26	136	0	0	0	162	1,10%
Total	1.385	6.686	4.464	1.621	563	14.719	100%
Porcentaje	9,41%	45,42%	30,33%	11,01%	3,82%	100%	

Fuente: Secretaría de Educación Municipal. Octubre 2014.

Figura No. 1. Distribución de la población Matriculada por Establecimiento Educativo 2012.

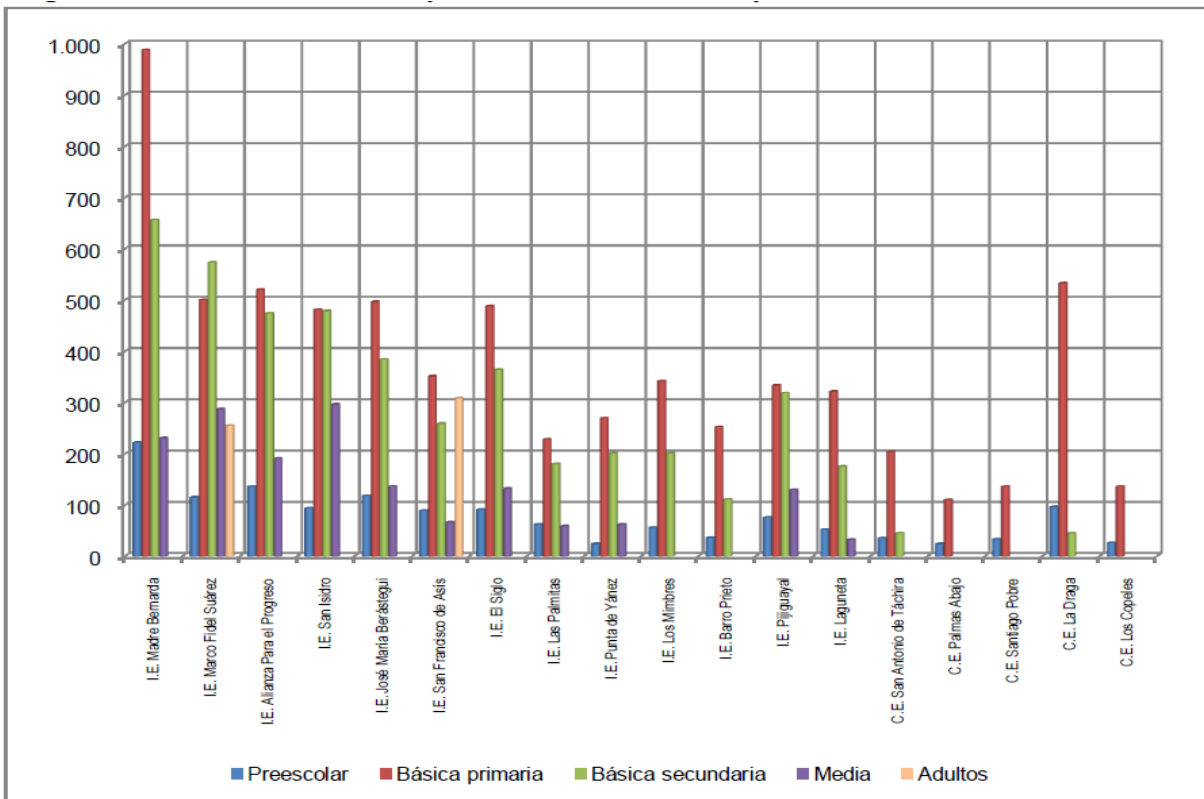
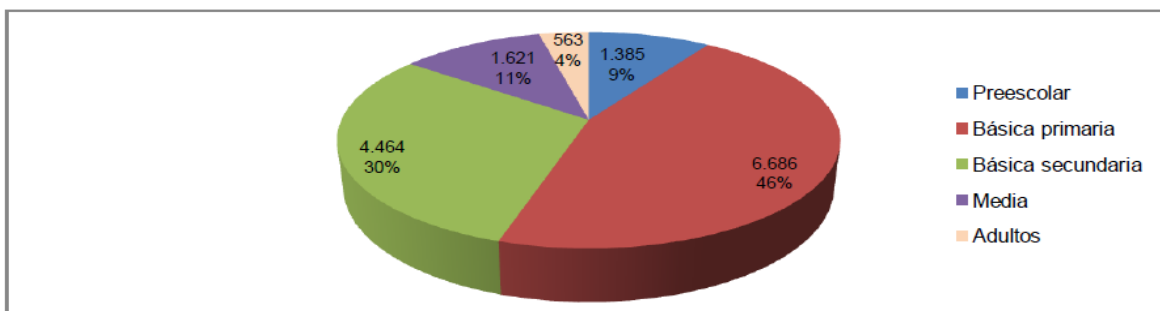


Figura No. 2. Distribución de la población Matriculada por Nivel Educativo 2012.



Fuente: Secretaría de Educación Municipal. Octubre 2014.

La tabla No. 3. Muestra el número de alumnos por aula en cada institución y centro educativo y el total municipal, que es de 39,67 alumnos/aula, lo cual indica que a nivel general hacen falta aulas; las instituciones con mayor índice de alumnos por aula son: Barro Prieto, Alianza Para el Progreso, Marco Fidel Suárez, San Isidro, Los Mimbres, Madre Bernarda, Punta de Yáñez y Las Palmitas.

Tabla No. 3: Relación alumnos/aula y alumnos/docentes 2012.

Establecimientos educativos	Alumnos	Aulas	Alumnos /aula	Docentes	Alumnos /docente
Institución Educativa Madre Bernarda	2.096	48	43,67	79	26,53
Institución Educativa Marco Fidel Suárez	1.730	34	50,88	59	29,32
Institución Educativa Alianza Para el Progreso	1.321	25	52,84	50	26,42
Institución Educativa San Isidro	1.349	28	48,18	47	28,70
Institución Educativa José María Berástegui	1.134	30	37,80	51	22,24
Institución Educativa San Francisco de Asís	1.073	31	34,61	31	34,61
Institución Educativa El Siglo	1.075	31	34,68	45	23,89
Institución Educativa Las Palmitas	529	13	40,69	28	18,89
Institución Educativa Punta de Yáñez	556	13	42,77	19	29,26
Institución Educativa Los Mimbres	598	13	46,00	26	23,00
Institución Educativa Barro Prieto	399	6	66,50	18	22,17
Institución Educativa Pijiguayal	857	27	31,74	37	23,16
Institución Educativa Laguneta	580	15	38,67	22	26,36
Centro Educativo San Antonio de Táchira	284	9	31,56	13	21,85
Centro Educativo Palmas Abajo	134	9	14,89	5	26,80
Centro Educativo Santiago Pobre	169	7	24,14	8	21,13
Centro Educativo La Draga	673	25	26,92	23	29,26
Centro Educativo Los Copeles	162	7	23,14	7	23,14
Total	14.719	371	39,67	568	25,91

Fuente: Secretaría de Educación Municipal. Octubre 2014.

La planta de personal del Municipio está conformada por un Secretario de Educación, 3 supervisores de núcleo, 11 rectores, 7 directores, 19 coordinadores, 568 docentes, 3 psicoorientadores y 39 administrativos. Con relación a instituciones privadas en el Municipio hay dos establecimientos educativos ubicados en la cabecera urbana que son Fundación Liceo Amigoniano y Liceo Santa María.

3.3. Eficiencia en la asignación de recursos por capitación:

La asignación de recursos por estudiante se refleja en el valor de la canasta educativa, entendida como “el conjunto o valor de insumos, bienes y servicios que se requieren para ofrecer educación básica en condiciones de calidad y eficiencia”. El análisis del costo de la canasta y de los diversos insumos que la componen permite examinar la eficiencia en la administración de los recursos del sector, sirviendo además como instrumento de planeación para la fijación de metas de cobertura y calidad (FEDESARROLLO, 2009).

En este sentido el criterio de eficiencia se define en dos dimensiones, a saber: eficiencia en la asignación -lo que hace referencia a un monto adecuado de dinero que se destina a la educación-, y eficiencia productiva, que atañe al costo mínimo del servicio. Como hemos explicado con anterioridad los criterios de distribución quedaron establecidos en el Artículo 16 de la Ley 715 de la siguiente manera: El primero es la población atendida en términos de la relación alumno por docente, del escalafón promedio de la planta docente, y de la distribución de alumnos, cada uno evaluado en un nivel educativo y en una zona específica. El segundo es la población por atender, que se evalúa en términos de necesidad de cobertura y por último la equidad que se analiza sobre las condiciones de desarrollo de la entidad territorial medido por el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y las condiciones geográficas de acceso.

De esta manera, dentro de los parámetros de eficiencia en la asignación y eficiencia productiva, anualmente el nivel central determina la asignación por alumno, dicho cálculo deberá considerar los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones. La población atendida será la población matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.

Además contempla la ley que a cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual la cual se calculará tomando el porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial.

Este mecanismo tiene como objetivo ampliar el acceso a la educación bajo un modelo que obliga a las instituciones a competir por los estudiantes para lograr la búsqueda de recursos económicos. Realizando una transformación institucional que convierte la elección desde el alumno hacia la escuela en una decisión idealmente de mercado en la que se cerrarían directamente los contratos, con la

salvedad de que las escuelas cobrarían en función del número de alumnos que las eligieran.

3.4. Modelo escuela eficaz y reestructuración escolar

A partir del año 2006 en el municipio de Ciénaga de Oro se empezó a implementar por parte de la secretaria de educación municipal un modelo construido desde la gestión de la cultura organizacional bajo el enfoque de la escuela eficaz y de reestructuración escolar. Cuya finalidad es mejorar los resultados no solo administrativos en la escuela sino los académicos desde el paradigma de mejorar la cultura para volverla más fuerte y rigurosa. A través de tres características fundamentales:

- a) Aumentar la productividad escolar

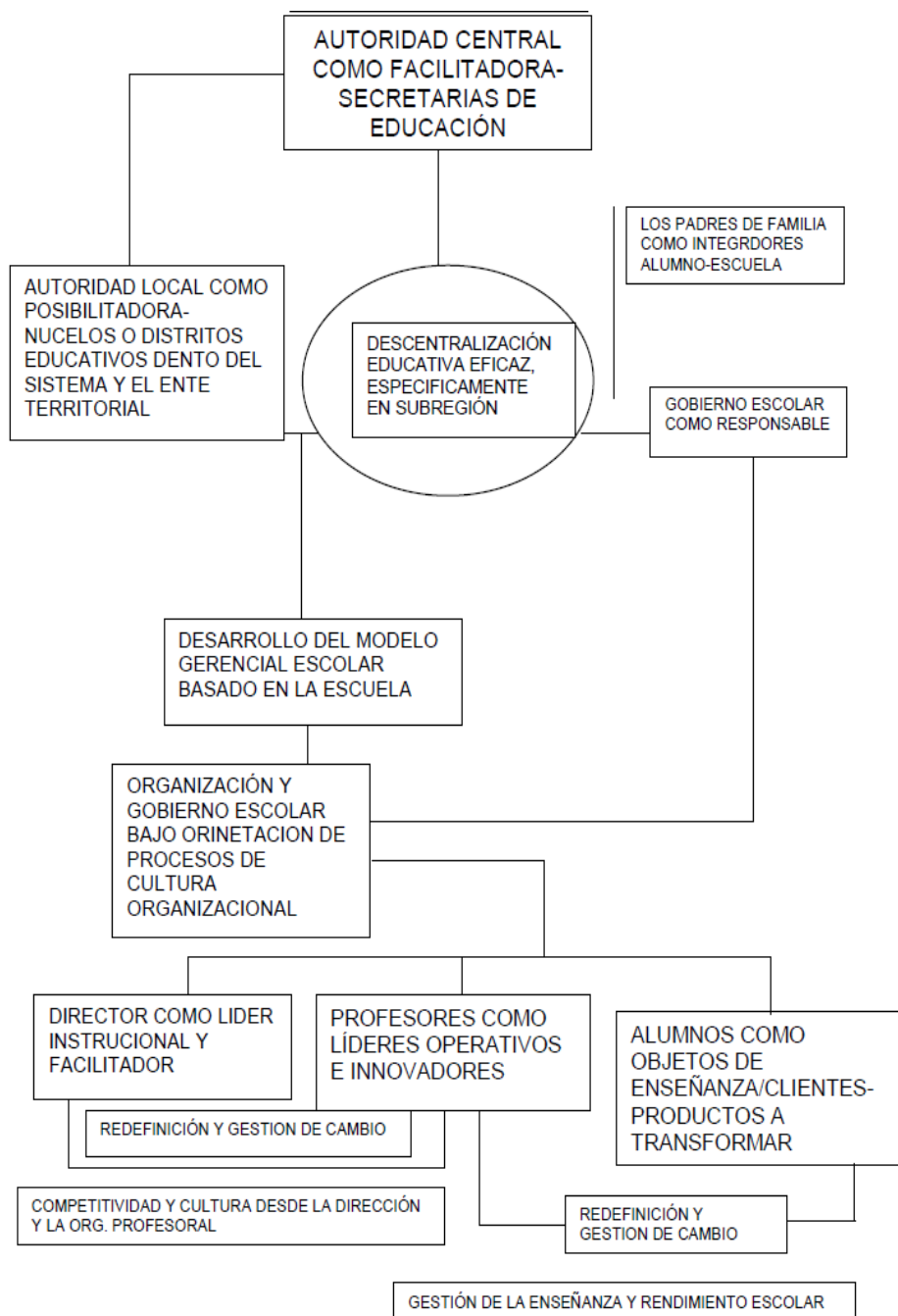
- b) La implementación y la medición escolar desde un sistema de gestión de calidad.

- c) Incremento de la eficiencia escolar a partir del uso de los recursos y los factores de producción

Estas particularidades del modelo se soportan en que la problemática de la escuela no radica en la administración del currículo y en la praxis docente en el aula, sino también en la forma en que se conduce la escuela en todo el sistema educativo. Pues existe una clara separación entre el mundo académico llevado por el profesor en el aula y el mundo administrativo de la escuela o el Ministerio o las secretarías de educación, llevado por los funcionarios (Argel, 2006). La separación se explica porque el maestro no está implicado en el proceso de toma de decisiones que ello encierra y es atribución del aparato administrativo y el cuerpo

directivo (jefes, supervisores del sector, supervisores distritales, regionales, nacionales).

Cuadro No. 4. Modelo escuela eficaz y reestructuración escolar



Para cumplir con sus características el modelo propuesto busca que maestro y la escuela en su nivel directivo posean competencia gerencial, es decir, que tengan capacidad de decisión académica, administrativa en forma integral. Donde los directores puedan supervisar por medio de la vigilancia. Este modelo es de evidencia más notoria en los centros de educación básica y media que en el resto de las instituciones educativas en el municipio de Ciénaga de Oro.

3.5. Escuela eficaz y su nuevo modelo de gestión educativa.

El planteamiento de escuela eficaz pretende establecer un modelo de gerencia escolar que implica desarrollar procesos de gestión en tres áreas básicas de dirección: la gestión directiva, la gestión pedagógica y la gestión administrativa.

La gestión directiva: hace referencia a la capacidad de orientar la escuela y los diversos estamentos que la constituyen, hacia una misión (filosofía y fines) y visión (imagen futura) compartidas y coherentes con el proyecto social y educativo.

La gestión pedagógica se refiere a la función educativa y a la manera como se desarrollan los enfoques, métodos y conocimientos para llevar a cabo los procesos de enseñar y aprender.

La gestión administrativa hace referencia a los procesos mediante los cuales la dirección establece las condiciones para la prestación del servicio educativo, en cuanto a la cantidad, calidad y oportunidad de los recursos de acuerdo a las necesidades del PEI como son:

- a) La administración del recurso humano.
- b) La administración de recursos físicos y escolares.

c) La gestión financiera.

d) La administración específica que facilita la gestión académica (admisión y evaluación de estudiantes, calendario y programación, entre otros).

Este nuevo orden gerencial evidencia que la estructura general de la educación en el municipio no responde a un modelo burocrático de la administración de la educación. Por el contrario, responde a la evolución de la gestión educativa y sus diferentes componentes en las leyes y reformas que dan pie a la conformación de un nuevo modelo educativo en Colombia bajo los parámetros del new public management. Estos criterios y tendencias nos acercan a un modelo escolar organizacional desde un enfoque de endoprivatización y empresas educativas altamente funcional y productivo en las instituciones de educación básica y media en el municipio de Ciénaga de Oro.

3.6 Identificación de las relaciones problemáticas en la comunidad educativa.

En el contexto social educativo se detectaron varias situaciones problemáticas que repercuten en el proceso enseñanza aprendizaje y como tal influye en forma negativa sobre la comunidad educativa. El modelo de las escuelas eficaces y las transformaciones introducidas por la Ley 715 de 2001 pueden ser considerados como cambios predominantemente organizacional y presupuestal centrados en implementar mecanismos que permitieran controlar la expansión que venía presentando el gasto público en educación. Para la comunidad educativa (Rectores, Docentes y Padres de Familia) estos cambios se han reflejado en las instituciones de educación básica y media del municipio de Ciénaga de Oro en los siguientes aspectos de acuerdo a las relaciones problemáticas entre el New Public

Management y la Gestión Educativa planteadas en el Capítulo 2 de la siguiente manera:

3.6.1. La eficacia de los recursos

“El reemplazar un sistema centrado en la financiación de los costos de prestación del servicio por otro basado en sus resultados, significa poner la eficiencia en el centro de la política educativa” Carmen Teresa Espitia – Rectora Institución Educativa José María Berasteguí.

Falta de recursos Económicos: *“la mayoría de los estudiantes del municipio vienen de hogares pobres, dedicados a las actividades agrícolas. Cuyo salario no alcanza a suplir las necesidades más urgentes entre ellos la educación de sus hijos. En Colombia, pese a las reformas introducidas en la asignación de los recursos no han contrarrestado inequidades de acuerdo al nivel de desarrollo de las regiones del país, su capacidad fiscal y los resultados en calidad”.* Ignacio J. Agamez Naranjo – Rector Institución Educativa Mimbres Centro – Q.E.P.D

Estrategias y programas dirigidos a la eficiencia: *“La rendición de cuentas sobre los resultados de las instituciones es incipiente dado a que las secretarías de educación son débiles en dar continuidad de la política educativa por la permanente rotación de funcionarios, además que la información de las entidades territoriales es deficiente. Del mismo modo, se hace necesario que los municipios se esfuercen por invertir más recursos propios a la educación y que lo usen eficientemente dado a que ésta es una de las principales brechas que se presenta al interior del sistema educativo del país”* José Burgos Durango – Docente.

Gasto público en educación: *“existe una gran preocupación con respecto a la tendencia sobre la desigualdad de distribución e inversión del gobierno en*

educación, esto se ve reflejado, en la inversión hecha por alumno, la mala distribución del gasto público dentro de la diversas regiones al interior del país, pues casi siempre obtienen mayor inversión las regiones con más capacidad económica” Luis Simanca Caraballo – Docente.

Contribución del SGP: “la asignación de recursos establecida por la Ley 715 premia el incremento de la matrícula sin tener en cuenta el nivel de desarrollo de las instituciones educativas, las metodologías pedagógicas y el número de población total en edades escolares, por lo que tanto se genera una brecha entre financiación y resultados académicos” Esneida Ortega – Docente.

“La tramitomanía de la selección de docentes por parte del proceso de descentralización ha llevado a que exista un método de contratación subterránea donde los docentes de carrera subcontratan personal para suplantarlos” Jaider Bello Parra – Padre de Familia.

3.6.2. Descentralización

“El modelo descentralizado de prestación del servicio educativo en el país, presentan unos obstáculos referidos a la desconexión entre el nivel de autoridad, que es mínima, y de nivel responsabilidad de las entidades no certificadas, lo que repercute en que algunos municipios puedan carecer de la capacidad de desempeñarse eficazmente en un sistema descentralizado. Aunque se busque el mejoramiento de la gestión de las entidades descentralizadas existen problemas internos de información dentro de las entidades territoriales impidiendo su articulación” Antonio Franco Correa – Rector Institución Educativa Marco Fidel Suarez.

El proceso de descentralización educativa: *“La descentralización educativa origina estabilidad en las plazas para los docentes en propiedad, pero existe un desorden en la administración para los nombramientos hechos por contrato porque se crean expectativas en las comunidades que no se cumplen. Para el caso de las permutas se han convertido en negocio realizando cobros exagerados para ubicar un docente cerca a la parte urbana o cabecera municipal. En secundaria es peor, porque no se consulta al rector para saber en qué especialidad se necesita la persona, sino que se ubica allí a cualquier docente sin tener conocimientos del área en que se va a desempeñar”*. Oberto M. Pardo Reyes – Rector Institución Educativa las Palmitas

“Para potenciar los grandes aportes que la descentralización puede aportar a la educación se debe generar los espacios para que a nivel local se creen sistemas educativos en los que tengan más protagonismos los actores locales” Luisa Fernanda Salgado Pérez – Madre de Familia.

“En estos momentos los concursos docentes son abarcados por muchos profesionales que terminan en un salón de clases solo porque el desempleo los llevo a presentarse” Yesenia Ruiz– Padre de Familia.

“La no acreditación para el nombramiento de docentes, incide en el mejoramiento de la de la calidad de la educación, todos los padres de familia creemos estar en una crisis educativa, debido a los contratos que se dan, pues se realizan sin contar con los requisitos mínimos para desempeñarse como docente” Humberto Pérez Naranjo – Padre de Familia.

3.6.3. Gestión educativa.

Certificación en educación: *“el Municipio muestra grandes avances; sin embargo, la falta de certificación en educación es una de las grandes debilidades para lograr el mejoramiento de la calidad educativa, lo cual se refleja en la falta de dotación, infraestructura educativa deficiente, ausencia de actualización de docentes en innovaciones tecnológicas, cobertura educativa, falta de recurso humano necesario para un desarrollo armónico y equilibrado” Hna. Inés Restrepo – Rectora Institución Educativa Madre Bernarda.*

Recursos Pedagógicos: *“Las escuelas no cuentan con los recursos y las ayudas educativas necesarias para el buen desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje. La gran mayoría de los establecimientos carecen de bibliotecas actualizadas para que los estudiantes, padres de familia en general la comunidad educativa puedan elevar su nivel cultural” Alfredo J. Durango Usta – Rector Institución Educativa Alianza Para el Progreso.*

Planeación Institucional: *“En los establecimientos donde el maestro es nombrado por contrato para iniciar empiezan tarde. Lo cual dificulta la conformación de un grupo integrado de docentes que establezca una buena organización y permita la generación de innovaciones pedagógicas”. Rafael De León – Rector Institución Educativa San Isidro.*

La gestión administrativa: *“en gestión administrativa de la educación es necesario contar con factores tales como: características del contexto social, los valores culturales que sustentan el medio social y el conocimiento acumulado sobre administración. Una de las responsabilidades inmediatas del administrador de la*

educación está relacionada con la estructura orgánica de las instituciones, la cual sirve al mismo tiempo como medio para la función administrativa” Rebeca Rodríguez – Docente.

Problemas de aprendizaje: “en el proceso enseñanza aprendizaje, la subcontratación de personas sin ninguna preparación pedagógica, repercute en el aprendizaje de los niños” Domingo A. Zabaleta Ortega – Docente.

Integración de los padres de familia: “existe un nivel bajo de compromiso entre los padres de familia y el rendimiento académico, esa apatía hace que el alumno pierda interés por el estudio presentándose todavía deserciones bastante altas” Viviam Molina Rubio – Madre de Familia.

Papel e imagen del maestro: “Los maestros deben reunir cualidades profesionales y personales, ser cumplidos, buenos colaboradores, en las actividades escolares, ayudar a resolver problemas, jugando un papel importante en la formación moral del niño. Lo cual se puede lograr en la medida en que una de las metas del docente sea la de constituirse modelo para el niño. Los docentes oficiales por lo general cumplen con las cualidades anteriormente mencionadas, los de vinculación transitoria no las cumplen a cabalidad por la falta de estímulos (estabilidad laboral, mejor remuneración)” Reinaldo José Santana Pérez – Padre de Familia.

“Los docentes anteriormente eran apreciados y considerados como personas importantes, en la mayoría de las comunidades. Actualmente los que laboran por contrato no son valorados como antes, a causa de su desinterés por cumplir con las responsabilidades como docentes” Karen Bernal Mercado – Madre de Familia.

“Para que el docente logre resultados óptimos en este proceso requiere una capacitación permanente para que su función no sea la de exponer o transmitir contenidos sino la de orientar y/o asesorar el aprendizaje del niño” Mario Cure Durango – Padre de Familia.

“La educación ha sufrido un retroceso, pues la inestabilidad de los maestros por contrato, hace más difícil la evolución de la educación en el municipio, pues se presenta una desmotivación por parte del docente” Marlidis Santa Villareal – Padre de Familia.

Gestión local: *“En el ámbito administrativo es importante mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales. Es necesario pasar de un énfasis en el diseño de políticas educativas nacionales que han de implementarse a nivel local, a uno que también habilite a los actores locales para que tomen las decisiones de la operación de las instituciones educativas” Eva Raquel Caballero – Madre de Familia.*

3.7. Discusión de Resultados

En Colombia durante el periodo comprendido entre los años 2001 al 2012, el gasto del Sistema General de Participaciones en educación como porcentaje del PIB, ha estado alrededor del 2%, con una reducción para los años 2008 y 2009 dada la recesión económica a nivel mundial (MEN, 2014). Adicionalmente, se configuran para dar la directriz del funcionamiento de la política educativa pública, la definición de los recursos a la educación destinados por el gobierno central a los departamentos y municipios del país mediante la ley 715 y la revolución educativa.

Sin embargo, en la administración nacional, departamental y municipal el gasto en educación no ha impactado positivamente el sector dado a que los recursos son insuficientes para lograr que todos los niños en edad de estudiar reciban una educación de calidad. El monitoreo del uso de los recursos entregados a los departamentos y municipios es deficiente. (PREAL; 2006:9).

Aún con las reformas emprendidas desde la década del 90 como vimos en el capítulo dos, los esquemas de asignación de recursos financieros han contenido serios problemas en cuanto a la asignación en un primer nivel territorial y luego sectorialmente, es por ello que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento, puesto que concentran la mayor proporción de alumnos y, a la vez, son los que tienen la capacidad de generar recursos propios.

Esta realidad se constituye en el Municipio de Ciénaga de Oro, donde las diferencias en la asignación presupuestal, sumada a un modelo de escuelas eficaces que busca dar un manejo gerencial a las instituciones de educación, explica las relaciones problemáticas entre el New Public Management y la Gestión Educativa, expuestas con anterioridad. Para la comunidad educativa los colegios con mayor desarrollo del sistema de educación nacional cuentan con un mayor nivel de matrícula y por ende, con mayores partidas para la educación. Lo cual permite una mayor adaptación a la política pública de acuerdo a los parámetros de eficacia de los recursos, descentralización y gestión educativa.

4. CONCLUSIONES

La educación debe vincularse con el desarrollo económico y social, como papel fundamental. En las sociedades en las que la educación cobra importancia se alcanzan los mayores niveles de desarrollo y por lo tanto el mejoramiento del nivel de vida de las personas. La educación es considerada a nivel internacional como la propulsora del desarrollo y es para los países como Colombia el pilar de la lucha contra la pobreza (Bravo, 2010). No obstante, los avances sobre el alcance de la educación y los sistemas educativos se caracterizan por las inequidades y la ausencia de una movilidad social conducente al desarrollo y posterior derrota de la pobreza.

4.1. Con respecto al objetivo de la investigación y la comunidad académica del municipio de Ciénaga de Oro.

La política educativa en Colombia está formulada sobre la concepción que la educación permite el desarrollo pleno de las personas, e incide decisivamente en las oportunidades y la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. De esta manera, la política educativa colombiana se inscribe en el Sistema de Protección Social específicamente en lo relacionado al sistema de formación del Capital Humano, la cual ha continuado con la tendencia en la política educativa que ha tendido lugar desde la redefinición de la educación, emprendida por el Estado y los gobiernos de principios de los noventa, en concordancia con los enfoques y medidas desarrolladas por los organismos multilaterales.

Junto a este abordaje el Banco Mundial bajo el enfoque del Manejo Social del Riesgo y la acumulación de Capital Humano, establecen los lineamientos sobre los cuales deben establecerse las políticas nacionales bajo el esquema del New

Public Management tales como: la descentralización y dotación de mayor autonomía a los establecimientos educativos para que puedan realizar los programas con mayor responsabilidad, pertinencia y eficacia en la asignación de recursos, la focalización, y los subsidios a la demanda con el fin de propender desde las políticas por la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión social (Giraldo, 2007)

Es así como estas directrices de política pública bajo un esquema de régimen mundial, se plasma para la educación colombiana a partir de la Ley 715 de 2001. Dicho redireccionamiento político impactó en el manejo e inversión social en educación transformando la Gestión Educativa en un modelo de tipo gerencial, donde predomina la escasez de recursos y la búsqueda de un alumnado como material de ingresos financiero.

Esto ha generado interrogantes sobre las posibilidades reales de mejoramiento de la calidad de la educación, pues hace falta una aproximación más detallada a las características y las necesidades en educación de la población como se refleja en el Municipio de Ciénaga de Oro, donde la comunidad educativa manifestó que las relaciones problemáticas entre el New Public Management y la Gestión Educativa se estructuran por los cambios en la política educativa a partir de la ley 715 de 2001 en aspectos como:

- A) Falta de recursos Económicos
- B) Estrategias y programas dirigidos a la eficiencia
- C) Gasto público en educación
- D) Contribución del SGP
- E) Descentralización educativa
- F) Certificación en educación
- G) Recursos Pedagógicos

- H) Planeación Institucional
- I) Gestión administrativa
- J) Problemas de aprendizaje
- K) Integración de los padres de familia
- L) Papel e imagen del maestro
- M) Gestión local

4.2. Con respecto a la descentralización y la concentración del gasto público en el país.

La ley 715 introdujo la asignación presupuestal para educación por alumno atendido –subsidio a la demanda- uniendo los gastos con los costos de personal, dotación e infraestructura y costo-alumno. Así mismo, establece la –autonomía local- en la que los municipios pueden pagar con recursos propios lo que les haga falta lo que se denomina municipalización o descentralización de la educación. De esta manera la idea que guía la financiación es la capitación en donde se llega a la- *cobertura educativa por la simple cobertura*- que degeneró en hacinamiento y aumento de alumnos por docentes.

Específicamente, en relación al gasto educativo, la Ley al estipular que los recursos del Sistema General de Participaciones girados a las entidades territoriales se calculan por alumno atendido junto con considerar un aporte residual para población por atender está profundizando la inequidad en la distribución de los recursos entre departamentos en razón a que tales dineros van a ir en una cuantía superior a los departamentos con mayor oferta educativa, con prevalencia de centros urbanos y ciudades capitales que concentran grandes grupos poblacionales. Esta situación se agrava por la introducción mediante la ley

de la inversión de recursos propios para financiar la prestación del servicio que va en detrimento de los departamentos más pobres.

4.3 Con respecto a la Gestión Educativa

Para la educación, la necesidad e importancia de la gestión tiene su origen en la obligación social del estado de formular las políticas, reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación nacional. La Gestión educativa reúne a las personas, los recursos los objetivos, en un proceso continuo y dinámico, configura todo un sistema de funciones relacionadas: planeación, organización, dirección, ejecución, control y evaluación.

Se deben considerar como principios de la gestión educativa los siguientes: el objetivo, unidad, jerarquía, división del trabajo, estabilidad del personal, autoridad y responsabilidad social. Este esquema debe constituir la política de educación nacional con el fin de lograr objetivos que permitan la escalada y posicionamiento del nivel educativo en Colombia tales como:

- a) Mejorar la eficiencia del sistema educativo: Modernizar la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal.

- c) Mejorar la calidad de la educación: Apoyar a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos en sus procesos de mejoramiento institucional orientados a lograr que los educandos obtengan mejores resultados en competencias básicas, laborales y valores ciudadanos.

- d) Ampliar la cobertura educativa: Poner en marcha estrategias que favorezcan el acceso al sistema educativo a los niños y jóvenes y su permanencia, especialmente a los más vulnerables, a través de modelos educativos flexibles,

pues se carece de análisis específicos sobre diferenciales en las coberturas de la educación pública en los niveles de preescolar, básica y media, siendo este uno de los aportes de este estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, W. (2007). Gestión escolar y producción de subjetividad en Colombia 1990-2005. Universidad de la Salle, 175-229.

Ball, S., & Youdel, D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. Londres: Universidad de Londres.

Bonal, X. (2002). Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. Revista Mexicana de investigación educativa, 3-35.

Bravo, M. (Abril de 2010). Avance de la Equidad Educativa a partir de la Reforma introducida por la ley 715 de 2001. Bogotá.

Burnett, N. (1996). Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review: the process and the key messages, 215-220.

CLADE. (2012). Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe. Chile: Open Society Foundations.

Colombia (2008), Constitución Política, Bogotá, Legis

Congreso de la República. (2011). Ley 1450 de 2011. Bogotá.

Departamento Nacional De Planeación, DNP. Planes de Desarrollo Anteriores. www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx. Consultado Mayo 2014.

Díez, G. (2008). La educación y su practica: entre el mercado y la transformación critica . III encuentro abierto de concejo educativo. León : Consejo Educativo.

EUMET, Public Choice. <http://www.eumed.net/cursecon/dic/P18.htm>. Consultada septiembre 2014.

Garcia, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64, 37-64.

Giraldo, C. (2007). ¿protección o desprotección social? Bogota: Ediciones desde abajo.

Guerrero, Omar (1981), La administración pública del Estado capitalista, México, Fontamara.

Londoño, M., & Mesa, S. (2010). DESIGUALDADES SOCIALES EN EDUCACIÓN: POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA. Bogotá.

Matias, G., & Salama, P. (1983). L'État surdéveloppé - métropoles au tiers monde. Paris: La découverte/Maspero.

Ministerio de Educación Nacional, M. d. (2010). Plan Sectorial 2010-2014. Bogota: MEN.

Ministerio De Educación Nacional, Planes decenales 1996-2005 y 2006-2015

Montagut, T. (2000). Política Social: Una introducción . Madrid: Ariel.

Muñoz, C. (1998). Como elaborar y asesorar una investigación de tesis. Mexico: Prentice Hall.

Nacional, M. d. (2004). El Desarrollo de la Educación en el siglo XXI Informe Nacional Colombia. Bogotá: OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS.

O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. Washington D.C.: www.undp.org.

Padrinos, H. (2005). Education contracting: scope of future research. Mobilizing the private sector for public education (pág. 3). Washington D.C. United States: World Bank.

Ramirez, A. (01 de Mayo de 2014). Metodología para estudiantes Universidad Nacional Experimental. Obtenido de <http://metodologia-unesr-ea.blogspot.com/p/biblioteca-virtual.html>

Sennet, R. (1998). La corrosión del carácter. Barcelona: Anagrama.

UNESCO. (1992). Proyecto Principal de Educación en Latinoamérica y el Caribe. Santiago de Chile.

Tamayo, M. (2003). El proceso de la investigación científica. Mexico: Limusa S.A.

Vergel, A., & Feldfebler, M. (2011). Seminario de análisis en Política Social. Introducción de mecanismos de mercado en educación. Una aproximación a sus principales efectos. Barcelona.

Zuleta, Alejandro (2010). Segundo Congreso Argentino de Administración Pública 2010. Algunas precisiones sobre la nueva gerencia pública y su implementación en la administración pública cordobesa. Buenos Aires.