

**XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional**  
**Educación Superior y Desarrollo Sustentable**

**Concepciones de Calidad Educativa Subyacentes en los Planes de  
Desarrollo del Departamento y los Municipios de La Guajira**

Mesa Temática: Educación y Transformación Social

Modalidad: Investigación en Proceso

Autor (es): Ituriel Gutiérrez

[iugutierrez@uniguajira.edu.co](mailto:iugutierrez@uniguajira.edu.co)

Lino Antonio Díaz

[linodiaz@uniguajira.edu.co](mailto:linodiaz@uniguajira.edu.co)

Nacionalidad: Colombiana

Universidad de La Guajira

Kilómetro 5 vía a Maicao. Teléfono (096) 7282729. Riohacha, La Guajira,  
Colombia.

Guanajuato, Gto.

8 al 11 de noviembre de 2016

## **Concepciones de Calidad Educativa Subyacentes en los Planes de Desarrollo del Departamento y los Municipios de La Guajira**

### **Resumen**

La ponencia se basa en la construcción del proyecto de investigación que se propone develar las concepciones de calidad educativa subyacentes, de manera explícita e implícita, en los planes de desarrollo del departamento y los municipios de La Guajira en los periodos de gobiernos comprendidos entre los años 1991 y 2019.

El tema de la calidad educativa ha generado análisis por los entes reguladores de la calidad en el país y la región y 'la baja calidad educativa' del Departamento ha sido tipificada como un problema social al cual se le han dedicado esfuerzos en tiempo, recursos y formación.

En los cincuenta y ocho planes de desarrollo del departamento y los municipios de La Guajira se reconoce el status que la Constitución Política de Colombia de 1991 le dio a La Guajira de ser un Departamento Multilingüe y Pluricultural, éstos no registran acciones concretas para atender dicha población, además el mismo Estado a nivel central formula indicadores de calidad educativa, sin tener en cuenta las condiciones particulares de estas poblaciones.

La ponencia presenta en sus apartes una introducción, la definición del objeto de estudio, el problema, los objetivos, la configuración del diseño metodológico, los resultados esperados y unas conclusiones preliminares.

**Palabras clave:** Educación, Gestión, Seguimiento, Evaluación, Multiculturalidad.

## 1. Introducción

Esta investigación nace en la Universidad de La Guajira, en la Facultad de Ciencias de la Educación, en la Maestría Gestión y Gerencia Educativa a partir de la caracterización de los planes de desarrollo del departamento de La Guajira y los quince (15) municipios que lo forman, desde el nacimiento de la Constitución Política de Colombia del año 1991 hasta el año 2016, fecha en la cual se formulan los planes de desarrollo del período de gobierno 2016-2019.

Además de la caracterización se interrogan<sup>1</sup> los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira, con las siguientes preguntas generadoras<sup>2</sup>:

1. ¿Cuál es la concepción de calidad educativa que subyacen de manera explícita e implícita en los planes de desarrollo?
2. ¿Cuáles son las estrategias de gestión de la calidad educativa que se plantean en los planes de desarrollo?
3. ¿Cuáles son los mecanismos propuestos de seguimiento y evaluación de la calidad educativa que propone?
4. ¿Cuáles son los resultados e impactos esperados para la gestión y el desarrollo de la calidad educativa?
5. ¿Cuáles son los rasgos identitarios de los grupos étnicos que subyacen de manera explícita e implícita en los planes de desarrollo?

---

<sup>1</sup> Entiéndase por interrogar a los planes de desarrollo, como identificar en su estructura las respuestas a las preguntas motivadoras.

<sup>2</sup> Entiéndase por preguntas generadoras, aquellas que permiten develar las respuestas que en el mismo plan de desarrollo se encuentran.

Con la caracterización de los planes desarrollo se identificaron las tensiones subyacentes, relacionados con el concepto de calidad educativa, en los planes de desarrollo de un mismo municipio en diferentes períodos de gobierno, además de la que existe entre estos y los planes de desarrollo de otros municipios y el departamento.

A partir de los bajos resultados en las pruebas Saber<sup>3</sup>, ICFES<sup>4</sup> y PISA<sup>5</sup>, se busca identificar los factores que afectan la calidad educativa y que estos datos sirvan como soporte para que el Departamento y sus municipios proyecten acciones que les permitan salir de los últimos lugares de la clasificación nacional, en la cual han permanecido durante los periodos de gobiernos de los planes analizados. También proponer las alternativas o estrategias que permitan a los gestores asumir el diseño de los planes de desarrollo a las necesidades educativas de la población Multilingüe y Pluricultural presentes en el departamento de La Guajira, reconociendo la existencia de nueve grupos culturales diferenciados (afrodescendientes, árabes, criollos, ika, kingui, kogui, tuchines, wayuu, wiwa) que hablan seis lenguas (árabe, dámana, español, ijkan, koguian y wayuunaiki); siendo los wayuu el grupo poblacional de mayor representación cultural, lo cual motiva a la universidad de La Guajira, dentro de la responsabilidad social, propiciar este tipo de investigaciones que apalanquen el desarrollo de estas poblaciones, manteniendo sus identidades culturales.

---

<sup>3</sup> pruebas estandarizadas y externas aplicadas en la educación primarios 3°, 5°, 7° y 9°. También para el 11° y las pruebas pro para estudiantes universitarios de último semestre.

<sup>4</sup> Instituto Colombiano para Evaluación de la Educación busca ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigaciones sobre factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorarla.

<sup>5</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés Programme for International Student Assessment).

## 2. Enfoque Teórico: Configurando<sup>6</sup> El Objeto de Estudio

El objeto de estudio se configura en consonancia con algunos malestares<sup>7</sup> identificados en el Departamento y los municipios de La Guajira Esta investigación toma la noción de objeto de estudio, de Sánchez (2013) quien afirma que un objeto de estudio es una configuración en la que subyace una doble dimensión que se complementan entre ellas: la epistémica y la empírica.

*La dimensión epistémica alude al conjunto de principios, conceptos, planteamientos y elaboraciones de naturaleza teórica que constituyen y delimitan el objeto de estudio de la investigación. La dimensión empírica se refiere a la red de prácticas específicas y concretas, a situaciones casuísticas y específicas que se evidencian objetualmente en un contexto social determinado. (p. 12)*

Para una mejor comprensión de las categorías de análisis de la investigación, se han definido las categorías calidad educativa como la axial o principal y dos categorías referenciales que son planes de desarrollo y rasgos identitarios. A continuación se hace una presentación de las mismas.

Calidad educativa es una categoría que se aborda desde la convicción, (Ortiz, 2013), de que

---

<sup>6</sup> Este proyecto de investigación pretende hablar de configuración y no de definiciones, no como una moda, o desde los deseos caprichosos de los autores. Sino que por la misma intencionalidad que guarda el proyecto, de comprensión y proposición, no puede caer en el 'error' de contradecir su propia postura epistemológica nominando conceptos de manera aisladas; por el contrario se propone la construcción de unas configuraciones relacionadas, dinámicas, sistémicas y complejas.

<sup>7</sup> Llámese malestares a las acciones, procesos, actividades, que se evidencian en una comunidad como un síntoma que algo no está bien y que hace pensar en la existencia de un problema.

*Cualquier análisis sobre la Educación debe partir, necesariamente, del estudio y caracterización de la sociedad en que ella se desarrolla, de sus problemas y contradicciones esenciales, que dan lugar y constituyen el fundamento de todo el sistema de educación social. (p.5).*

Sin embargo al desarrollar la lectura de los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira se evidencia que entre estos no existe coherencia en la concepción de calidad educativa, lo cual se refleja cuando en el plan de desarrollo departamental en el periodo 2012-2015, se devela de manera implícita el concepto de calidad educativa como (Plan de Desarrollo Departamental,2012-2015) *“La universalización de la educación básica primaria y secundaria será una de las prioridades”,* por lo que se pretende velar *“Por una educación pública de igual o superior calidad que la privada”* (p.75); mientras que en el plan de desarrollo municipal para este mismo periodo, la concepción de calidad educativa se vislumbra explícitamente como (Plan de Desarrollo del Municipio de Riohacha. 2012-2015, *“lograr que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de la vida”* (p.82-83), dichas concepción no están alineadas, lo que está en contradicción con lo que plantea Flores (citado por Nicoletti, 2008), quien *“considera que es necesario estandarizar el concepto para que se tenga un entendimiento común”* (p. 77).

En los planes de Desarrollo Departamentales y Municipales se distingue el reconocimiento de las diferentes etnias que habitan en el Departamento, y la necesidad de implementar acciones que contribuyan a mejorar la calidad educativa, pero solo se quedan en la retórica porque el desarrollo de los

propósitos, objetivos o metas relacionados en ellos no se gestionan para alcanzar los niveles de atención y calidad deseada porque no se tiene en cuenta que (Sander, 1996) *“La calidad política de la educación refleja su capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad”* (p. 6).

Los malos resultados en la aplicación de las políticas educativas se evidencia en los resultados que presenta el Índice Sintético de Calidad Educativo (ISCE) del año 2.015, donde las instituciones Educativas obtuvieron un promedio de desempeño que ubicó al Departamento de La Guajira en el puesto 27 de 32 participantes a nivel nacional, y a nivel municipal, de 24 ciudades capitales participantes, el municipio de Riohacha ocupó el puesto número 22, lo más preocupante es que los datos históricos muestran una disminución significativa del promedio del puntaje global en los últimos años, estos resultados demuestran que en la Guajira *“En vez de avanzar, el departamento caminó hacia atrás”*<sup>8</sup> en los resultados de las pruebas aplicadas con relación a vigencias anteriores

En la guía 34 del MEN<sup>9</sup> se establece que *“La gestión del establecimiento educativo abarca varias áreas, procesos y componentes”* (p, 27). Por lo tanto en los planes de desarrollo deben quedar líneas claras que permitan que en los establecimientos educativos se ejecuten articuladamente las áreas de gestión directiva, pedagógica y académica, gestión de la comunidad y gestión administrativa y financiera, para lograr los objetivos, propósitos y las metas trazadas, lo cual permite que según Sander, (1996) *“Los procedimientos*

---

<sup>8</sup><https://laguajirahoy.com/2015/11/otra-vez-la-guajira-en-los-ultimos-lugares-en-los-resultados-de-pruebas-saber-11.html>, Recuperada el 13 de enero de 2016.

<sup>9</sup> Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

*administrativos, los procesos técnicos y la misión de las instituciones educativas deben ser concebidos como componentes estrechamente articulados de un paradigma comprensivo de gestión para mejorar la calidad de la educación para todos” ( p. 8).*

La categoría Planes de Desarrollo, se aborda atendiendo en el análisis posturas como las del Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública (2007) *“Planificar es prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual (línea de base) en una situación futura deseable y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles” (p, 9).* Los mismos afirman que:

*La planificación es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, a través de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos. (p. 9).*

En Colombia, los registros históricos remontan al año 1931 la inclusión del concepto de planificación, fecha a partir de la cual se da inicio al proceso de búsqueda para el desarrollo de la autonomía de los departamentos, lo cual se consolidó con la expedición de la Ley 19 de 1958, que en su Artículo 1º, expresa que: *“..., tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; ...”* con la cual se alcanza la estabilidad y coherencia de los

organismos que son los encargados de la elaboración y gestión de los planes de desarrollo.

El Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública (2007), definen que:

*El plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley (P. 21).*

En la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 1°, se define que esta es una República, unitaria, democrática, participativa y pluralista con entidades territoriales autónomas, y es a partir de dicha fecha que toman relevancia los planes de desarrollo vistos como instrumentos de contribución ciudadana, que fortalece la democracia participativa y permite interactuar en la formulación de los propósitos diseñados para el logro del desarrollo deseado.

En cuanto a la Categoría Rasgos Identitarios, se aborda en los planes de desarrollo Departamental y municipales, en la medida que en ellos se hace referencia a poblaciones pluriétnicas y multiculturales, pero no se incluyen en ellos propósitos claros ni recursos financieros que apunten a atender esta población diversa, en algunos casos se apropian los recursos pero no se invierten en beneficios de estas poblaciones sino para favorecer a quienes reciben y ejecutan

los contratos, los cuales supuestamente son para beneficiar a estas poblaciones. Existe una legislación robusta que los ampara pero la dirigencia política que administra los recursos tiene sus mañas para lograr que quienes son responsables de velar por el buen uso de esos recursos, terminen siendo partícipes de la apropiación indebida de los mismos.

No es posible mantener vigente las costumbres de estas etnias cuando se les muestra y demuestra que solo es posible alcanzar la supervivencia de sus pueblos cuando se domestican a las exigencias de quienes les llevan como dadas lo que deben recibir con plenos derechos, pero que en la mayoría de los casos les llega en una mínima parte, porque el grueso de estos recursos es para alimentar el poder político y económico de la mayoría de los dirigentes que administran los destinos del Departamento y los municipios, lo cual lleva a estas etnias a practicar una mendicidad eterna que les impide desarrollar las potencialidades que tienen para mantener y mejorar la forma de ejecución de sus actividades productivas ancestrales

Un pueblo se identifica y lucha por conservar sus tradiciones culturales cuando le encuentra sentido y valora a lo que práctica, si lo considera como un legado que tiene valor para dejarlo como herencia a sus descendientes, pero además cuando esto es reconocido y apoyado por los dirigentes políticos, quienes deben hacer las inversiones para conservarlas como un legado cultural ancestral, que mantenga viva la identidad de las etnias.

En la actualidad existe “una crisis de identidad” (Villoro, p. 54) porque los individuos están siempre en busca de su propia identidad y por lo general estos se

identifican con las costumbres y creencias occidentales que contribuyen a que poco a poco se pierdan la representación que el sujeto tiene de su identidad y que es visible a los ojos de los demás, no es posible mantener identidad si los miembros de la comunidad que la practican, no son conscientes que es un tesoro nacional de mucha importancia para ellos, la nación y el mundo.

Según Villoro (1998), *“la identidad se refiere ahora a una representación que tiene el sujeto, por lo pronto, aquello con lo que el sujeto se identifica así mismo”* (p. 54), esta condición se puede lograr cuando los gobiernos tienen conciencia de los valores que tienen cada uno de los grupos étnicos, pero que además de reconocerlos incluyan en sus programas de gobierno los propósitos y los recursos para que el sistema educativo se planee y desarrolle de acuerdo a sus creencias y costumbres, no es solo el reconocimiento de la plurietnia y la multiculturalidad sino implementar acciones que permitan la conservación de sus leyes y costumbres. No se puede hablar de reconocer y mantener la identidad cultural de los pueblos cuando se establecen sistemas de educación que alinean los grupos de atención a un mismo estándar educativo que los trata como iguales y no tiene en cuenta las particularidades propios de cada una de sus culturas.

Para lograr la preservación de las tradiciones de las etnias reconocidas los gobiernos deben crear las condiciones que le permitan a estas comunidades reconocer su valor y transmitirlo al resto de los miembros de la comunidad, esto de acuerdo a como se venía haciendo ancestralmente, y para esto deben darle los elementos que les permitan vivir en condiciones dignas y productivas pero conservando sus conocimientos, valores ancestrales, creencias y su lengua,

según (Villoro. P. 60), identificar un pueblo es distinguirlo frente a los demás, una cultura sería ella misma en la medida en que asuma como propias las notas que las separan de cualquier otra, lo cual se está perdiendo en las comunidades que habitan en el Departamento de la Guajira por la influencia que estas tienen y que hacen que sus notas se asemejen cada vez a las de la cultura dominante.

### **3. El Problema de Investigación**

La planeación en Colombia, como estrategia para el desarrollo, se inicia a partir del año 1931 fecha a partir de la cual se expiden los decretos que permitieron formalizar los modelos de planeación que se irradiaron a todas las entidades y regiones para que le sirviera como marco de referencia a los entes territoriales, para que estos en su proceso de desarrollo y autonomía lo implementaran, pero fue a partir de la promulgación de la Ley 19 de 1954 la que permitió una estabilidad y coherencia para que los entes territoriales formularan adecuadamente el estudio y preparación de los planes de desarrollo, fue hasta periodo comprendido entre 1951-1953 cuando se crea la primera oficina de planeación, con sede en la presidencia de la república; esta oficina contaba con miembros prestigiosos de varias nacionalidades.

Según Herrera & Infante (2004), la planeación en Colombia tiene sus inicios desde el año 1936, siendo la reforma de 1968 la que la institucionalizó en la Constitución Nacional con los artículos 32 y 76, pero fue con la reforma de 1968 cuando quedó definitivamente consagrada, por medio de los artículos 32 y 76, por medio de los cuales se exige *“adoptar un plan de desarrollo económico y social como carta de navegación para cada gobierno”* (p. 77). Pero en definitiva la

concepción de planes de desarrollo se establece en “La Constitución Política de 1991, en el capítulo 2 del título XII consagró los planes de desarrollo. De manera particular, en su artículo 339, dispuso la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo”, donde se registra la necesidad de diseñar los planes de desarrollo en los entes territoriales, para asegurar una óptima utilización de los recursos impactando positivamente el desarrollo de las actividades propuestas en beneficio de las comunidades, así mismo velar por el ejercicio de las funciones de los encargados de la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo formulados.

En palabras de Lleras, citado por (Vélez 2009), *“la intervención sin planeación era tan anacrónica como el puro y simple liberalismo económico”* (p. 298), retomando esta apreciación se puede decir que cuando los planes de desarrollo se administran o gestionan con personas que no tienen el conocimiento ni la disposición para la ejecución de los contenidos de los mismos, no son más que propósitos que nunca se alcanzan.

*Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible*<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Departamento Nacional de Planeación, DNP y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. 2007. P, 21.

El gerente debe tener la formación, la capacidad y el deseo intencional de formular los propósitos de la organización, pero también de hacer acompañamiento a los procesos para que pueda verificar que los resultados parciales corresponden con los programados, esto con la intención de controlarlos o ajustar las desviaciones cuando se presenten, aunque lo ideal es que el gerente tenga la capacidad de formar equipos auto dirigidos que sean capaces de alcanzar los resultados de forma autónoma.

Los buenos resultados de la gestión de los gerentes se dan cuando estos participan en procesos rigurosos de aprendizaje, con los cuales amplían sus conocimientos y potencian sus habilidades y destrezas, las cuales aplicadas en las organizaciones elevan la posibilidad de alcanzar las metas y objetivos propuestos; los individuos que no son “entrenados como gerentes” se encuentran a menudo en puestos de gerencia (Donnelly, Gibson & Ivancevichi, 1994), propiciando de esta forma el fracaso de las organizaciones, porque estas no cuentan con la estructura sobre la cual se construye y desarrolla la organización, lo cual solo se logra cuando se tiene un gerente integral al frente de ella.

Los planes de desarrollo contienen los lineamientos que le permiten a los gobernantes construir una hoja de ruta para navegar en las aguas turbulentas del inmenso mar de las decisiones y poder llegar al puerto donde se encuentran los propósitos que previamente fueron soñados y consignados en los planes de desarrollo. Los propósitos se alcanzan cuando los recursos disponibles son invertidos en la búsqueda del desarrollo, la prosperidad de la región y la felicidad de los habitantes de las diferentes comunidades, que esperan ver y vivir sus

sueños convertidos en hechos reales. José Martí<sup>11</sup>, afirma que (Citado por Ortiz, 2013). *“la educación es un derecho y un deber humano, y que debe estar vinculada a la época, a la vida, a la transformación social y a la felicidad del ser humano”* (p. 2).

Cuando los gobernantes formulan, diseñan o contratan la elaboración del plan de desarrollo, solo con la intención de cumplir un requisito legal, este documento se convierte en un mapa que lleva a un destino diferente al que se anunció y solo se escribe con propósitos electorales. Es importante tener en cuenta que (Cuesta Armando, 2010) *“no se puede gestionar bien lo que no se conoce”* (p. 47). Las comunidades se identifican y votan por el candidato que los visita, les habla y les propone a trabajar para alcanzar los niveles de felicidad deseados; lo cual se logra cuando el gobernante tiene el conocimiento, la capacidad, el deseo y la disposición de poner los recursos disponibles para alcanzar el bien común de las comunidades.

Cuando la política<sup>12</sup> se proyecta como un negocio personal, familiar o cualquier otra forma de asociación y por su misma condición de un negocio de alta inversión y de mucho riesgo, la destinación de los bienes públicos dirigidos a mejorar la calidad educativa, se hace en función de recuperar los recursos invertidos por los financiadores de las campañas y obtener ganancias con cifras, que en la mayoría de los casos, no pueden ser entendidas y mucho menos escritas por las personas que los acompañaron en el proceso electoral, los cuales

---

<sup>11</sup> Político republicano democrático, pensador, escritor, periodista, filósofo y poeta cubano de origen español, creador del Partido Revolucionario Cubano y organizador de la Guerra del 95.

<sup>12</sup> Vista como un negocio para obtener poder y beneficios económicos y no como su carácter filosófico lo define. El arte de servir.

votaron por ellos con la esperanza de alcanzar mejores condiciones de vida para sus hijos y mayores condiciones para el desarrollo personal, familiar, local y regional.

El Departamento de La Guajira no se escapa a esta realidad porque existe un divorcio entre las acciones que los dirigentes políticos ejecutan para alcanzar o seguir alcanzando mejores condiciones de la calidad educativa durante el periodo de gobierno. En muchos casos las inversiones que se hacen no corresponden con lo que se lee como propósitos en los planes de desarrollo, a pesar que estos se presentaron como propuesta de gobierno y se promete cumplir en el caso de ser elegidos, pero la realidad es que solo quedan en eso: Documentos requisitos para cumplir un mandato y recuerdos de voces con promesas electorales que poco se cumplen.

La realidad nos muestra que parte de las inversiones en infraestructura, equipos, tecnología, capacitación de directivos y docentes, contratación de docentes y otros temas relacionados directamente con la educación como la alimentación, salud y transporte de los niños y niñas, muchas veces no se hace respondiendo a necesidades de las poblaciones menos favorecidas, sino que se dirigen para responder a los compromisos de campañas electorales.

Otra de las razones que impiden la ejecución de programas educativos a largo plazo es la polaridad que existe entre los movimientos políticos y sus dirigentes, que hacen que las acciones de gobierno se enmarquen en los años que dura cada período y no como proyectos de ciudad o departamento.

Los dirigentes del departamento de la Guajira gestionan de forma reactiva, lo cual no les permite trabajar con horizontes amplios para ver y actuar sobre posibilidades claras de desarrollo que contenga el componente de calidad educativa, porque no pueden ver más allá del fuego y la cortina de humo que tienen al frente, los cuales son producidos por las situaciones de caos que se presentan con cada paro o acciones de hecho; son bomberos que reaccionan ante las manifestaciones públicas de los habitantes que reclaman sus derechos o solución a los problemas que se presentan y esto se da porque los actores educativos no reciben los servicios educativos con la oportunidad y la calidad a la que tienen derecho.

Otra de las razones que impiden avanzar en la búsqueda de la calidad educativa es que las organizaciones que dirigen sus acciones a conseguir los resultados consignados en los planes de gobierno trabajan desarticuladamente, cada una trabajando por cumplir metas individuales, que en muchos casos solo son cifras que muestran unos resultados numéricos que lo único que hacen es aumentar la frustración de quienes reciben la formación y que después no tienen con quien o donde aplicarla para mejorar sus condiciones de vida, los resultados de la pertinencia y calidad educativa pudieran ser mejores si los tomadores de decisiones fueran capaces de concertar acciones para invertir los recursos disponibles en proyectos educativos de impacto local, Departamental y nacional; es poner el cumplimiento de las metas de un plan en línea con los proyectos incluidos en otros planes de desarrollo.

En los planes tampoco se evidencian políticas claras para superar la baja calidad educativa porque no relacionan o desconocen los factores que la afectan y tampoco utilizan referentes adecuados o estudios serios que permitan diseñar e implementar un sistema que responda a las necesidades de atención de la población diversa<sup>13</sup> que tiene el departamento de la Guajira, solo se limitan al análisis de los resultados de las pruebas Saber, para ejecutar acciones que lleven a mejorar la calidad educativa, pero no proyectan acciones que permitan obtener soluciones estructurales para alcanzar no solamente mejores resultados en las prueba sino en la estructuración de los alumnos como sujeto, con una educación verdadera que les permita la reflexión y la acción que transformen la realidad que viven a un estado deseado, (Freyre P. 2009).

La educación libera y la población debe formarse como hombres con capacidad de tomar decisiones y evitar de esta forma al (Freyre P. 2009) “*hombre siempre dominado por el poder. Poder de los gobernantes*” (p. 68), para evitar vivir “*presionados siempre, casi siempre imposibilitados de hablar*” (p. 69), el elector debe tener la capacidad de analizar las propuestas y la conciencia para elegir el candidato que presente el mejor programa de gobierno, el conocimientos, la formación y la disposición de trabajar en acciones que materialicen los propósitos contenidos en los planes de desarrollo, los cuales también deben contener las voces de las comunidades, que posteriormente se conviertan en acciones que respondan a los acuerdos materializados en los planes de desarrollo.

---

<sup>13</sup> Cuando se trabaja con poblaciones pluriétnicas y multiculturales es más complejo desarrollar los procesos de formación porque culturalmente los mueven acciones y fines diferentes.

Según Varón (2009) *“Los primeros avances en materia de planeación en Colombia fueron lentos y esporádicos y al no contar con la debida continuidad carecían de un real impacto en la dirección de la economía política del país”* (p. 8), esta situación se mantiene en la actualidad en el departamento de La Guajira porque no existe continuidad en las políticas públicas educativas, lo que ha generado una baja calidad educativa a través de los años, lo que se sustenta en los resultados de las pruebas Saber, ICFES, PISA, entre otras que ubican al departamento de La Guajira en los últimos lugares de los resultados nacionales. Por lo anterior en el desarrollo de este proyecto de investigación se pretende dar respuesta a la siguiente tensión central de investigación:

**¿Cuáles son las concepciones de calidad educativa subyacentes, de manera explícita e implícita, los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira en el periodo 1991-2019?**

#### **4. ¿Por qué Investigar en Calidad Educativa en la Guajira?**

Teniendo en cuenta que la Maestría en Gestión y Gerencia Educativa busca formar personas para gestionar procesos que favorezcan el desarrollo de las organizaciones a nivel municipal, departamental, regional y nacional, también visto desde la gobernabilidad de estos entes se pretende identificar, desde los planes de desarrollo, los factores que inciden en los bajos resultados de la calidad educativa en los municipios del departamento de La Guajira, lo que se puede atribuir a la falta de continuidad de la política públicas educativas en los programas de gobierno.

Por ello la intención de la investigación es develar los conceptos de calidad educativa explícitos e implícitos en los planes de desarrollo Departamentales y Municipales en el periodo comprendido desde 1991; fecha en la cual se emite la nueva constitución política de Colombia hasta el año 2019, y posteriormente presentar estrategias que le permitan a los dirigentes políticos concebir el concepto de calidad educativa y aplicarlo adecuadamente a la gestión que se requiera para alcanzar los propósitos consignados en los planes de desarrollo, en palabras de Molina (2007), citado por Nicoletti, quien “ *considera que se debe estandarizar el concepto para un entendimiento común*” (p. 77), lo que permitirá que las inversiones se hagan con conocimiento de causas y resultados, en los tiempos previamente definidos; se busca entregar los elementos que permitan que los gobernantes diseñen los planes de desarrollo como proyectos de departamento o ciudad y no como proyectos de gobernantes o partidos políticos.

Ya que haciendo un análisis de los programas de gobierno y los tiempos de permanencia de los elegidos para liderar la formulación y gestión de los planes de desarrollo departamentales, se observa que en los periodos de gobierno comprendido 2001 al 2016, se encuentra que de los seis mandatarios elegidos tres se encuentra privados de la libertad, tres no culminaron sus respectivos periodos de gobierno debido a diferentes motivos, igual situación se presenta en los diferentes municipios del departamento de La Guajira, similar situación se presentó con algunos gobernantes municipales.

En el periodo 2001-2003, el mandatario electo no culminó la gestión del periodo para el que fue elegido, porque afrontó una demanda que le impidió

culminar el programa de gobierno, en el cuatrienio 2004-2007, el mandatario de turno culmina sus gestión, pero meses después afronta por apropiación indebida de recursos que lo mantienen privado de la libertad, el del 2008-2011, culminó el periodo pero tiene varios procesos vigentes que posibilitan resultados en su contra, especialmente el relacionado con la contratación de adecuación y ampliación de infraestructura física de instituciones educativa en el departamento de La Guajira, uno de estos es publicado por Caracol Radio (2015), donde se anuncian “Dos hallazgos con incidencia fiscal encontró la Contraloría General de la República en el contrato 770 de 2009, suscrito por el entonces Gobernador de La Guajira, y una Unión Temporal, para la ejecución del Plan de Infraestructuras Educativas o sea la construcción de los Megacoledios; en la ejecución de las obras hubo un detrimento de 37.791.838.891 pesos”, en el periodo 2012-2015, el mandatario es destituido e inhabilitado por supuestos vínculos con grupos al margen de la ley, lo que lo mantiene privado de la libertad, esta situación generó elecciones atípicas en el departamento para elección de un nuevo gobernante por un tiempo de 18 meses, ya para la vigencia 2016-2019, la gobernadora electa solo pudo gobernar por escasos seis meses, debido a una inhabilidad.

Citando a Lara (2013), quien concibe la gestión educativa como "*un proceso que se establece de manera deliberada para construir nuevas formas de relación, colaboración y organización entre los diversos actores*", partiendo de esta conjetura, otro de los propósitos del proyecto es identificar estrategias de gestión que le permitan a los gestores educativos utilizarlas en los planes de desarrollo departamentales y municipales para avanzar por caminos que conduzcan a los

propósitos metas y objetivos consignados en los planes de desarrollo del Departamento y los Municipios.

Citando a Braslavsky & Acosta, (2001), quienes consideran que *“Es fundamental que el recurso humano encargado de la gestión llámese, docentes, coordinadores y directivos posean formación y comprensión integral sobre la gestión y el desarrollo de la misma”* (p.13), por lo tanto para que un programa de gestión sea exitoso debe contar con elementos básicos como el conocimiento y formación de quienes lo realizan, lo mismo que el diseño e implementación de sistemas de evaluación y seguimiento que permitan acompañar la puesta en marcha de lo proyectado, de lo contrario aseguran Braslavsky & Acosta que *“se tendría una gestión fallida y poco desarrollo social por estar la toma de decisiones a cargo de “actores no especializados en la gestión”* (p.13).

Conforme a lo anteriormente expuesto se presentan los siguientes objetivos de la investigación. El objetivo general como eje central de la investigación y los objetivos específicos que dan cuenta de los propósitos de esta investigación.

## **5. Objetivos de la Investigación**

La intencionalidad de esta investigación, primero, busca poner en evidencia la discontinuidad en la puesta en práctica de las políticas públicas de educación en el departamento de La Guajira, también busca identificar la concepción que cada gobernante le ha venido dando al concepto de calidad educativa y como se encuentran plasmados en los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira, además identificar si definen estrategias de gestión para alcanzar los objetivos propuestos, relacionados con la calidad educativa, cabe

resaltar que según el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública (2007), *“Diseñar una estrategia consiste en definir los medios, acciones y recursos para el logro de los objetivos, considerando para ello las condiciones sociales, institucionales, administrativas, políticas y económicas”* (p. 42), además se identifican si están definidos los sistemas de evaluación y seguimiento que permitan hacer acompañamiento para que se puedan cumplir los propósitos consignados en el plan de desarrollo.

Entre las intencionalidades de la investigación está la de develar explícita o implícita el concepto de calidad educativa, estrategias de gestión y desarrollo, mecanismo de seguimiento de la calidad, resultados e impactos esperados y los rasgos identitarios de los grupos étnicos que habitan en el departamento de la Guajira, lo que soportará en las caracterizaciones, análisis de 8 planes de desarrollo departamentales y 50 planes de desarrollo municipales, en los periodos comprendidos entre los años 1991 y 2019

### **5.1 Objetivo general.**

Develar las concepciones de calidad educativa subyacentes, de manera explícita e implícita, en los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira en el periodo 1991-2019

### **5.2 Objetivos específicos.**

- Caracterizar los contenidos formales de los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira.
- Analizar las concepciones de calidad educativa, estrategias de gestión y desarrollo, mecanismo de seguimiento de la calidad, resultados e impactos

esperados y los rasgos identitarios de los grupos étnicos que habitan en el departamento de la Guajira que de manera explícita e implícita subyacen en los planes de desarrollo.

- Identificar tensiones internas en la configuración de los planes de desarrollo en cuento a la concepción de calidad educativa, estrategias de gestión y desarrollo, mecanismo de seguimiento de la calidad, los resultados e impactos esperados y los rasgos identitarios de los grupos étnicos que habitan en el departamento de la Guajira.

## **6. Diseño Metodológico**

En el desarrollo de esta investigación se utilizó el enfoque “Histórico Hermenéutico”, porque para este tipo de investigación como lo afirma Ortiz (2013) aporta la metodología para ser utilizada en el análisis e interpretación del contenido de los planes de desarrollo del departamento y los municipios de acuerdo a las necesidades del Investigador y la investigación. Esta investigación requiere un análisis documental riguroso que revele el escenario histórico, se busca un escenario ideal que permita soñar con la adecuada gestión de las políticas públicas educativas para lograr mejores resultados en la calidad educativa y posicionar al departamento de La Guajira y sus municipios en mejores lugares en la tabla de resultados de las pruebas nacionales e internacionales, lo que se puede fortalecer desde el ejercicio de la comprensión.

Esta configuración paradigmática se asume con el desarrollo de nociones como la comprensión, el significado y la acción, Mateo (citado por Ortiz, 2013) *“preconiza la interpretación y comprensión de los fenómenos educativos y*

*socioculturales, centrándose básicamente en las intenciones, motivos y razones de los sujetos implicados*” (p. 11). Los procesos de desarrollo como el análisis, la interpretación y la comprensión se soportan en esta investigación como un ejercicio hermenéutico, que son fundamentales para evidenciar las realidades, ideales y posibilidades de la gestión, sistemas de evaluación y seguimiento a las políticas públicas educativas en el departamento y los municipios de La Guajira que propicien mejorar la calidad educativa.

La sociedad en general y la comunidad educativa reconocen y conceptúan sobre la baja calidad educativa que en la actualidad se observa y sustenta en resultados de las pruebas Saber, ICFES y PISA. Se pretende posibilitar con esta investigación, que este concepto cambie a través de los aportes que se hagan para convertir los escenarios posibles en escenarios reales, a partir de la transformación de la forma como se diseñan, se implementan y se evalúan los planes de desarrollo departamentales y municipales, lo mismo que la continuidad de estos en los diferentes períodos de gobierno.

El método que se utilizó en esta investigación es el Análisis Crítico del Discurso; Esta intención está directamente relacionada con la intención comprensiva de la investigación la que se basó en la caracterización los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira en el período comprendido entre 1991 y 2019.

Para Strauss y Corbin (2012) *“cada método de investigar debe recibir su debido reconocimiento y ser valorado por su contribución específica”* (p. 36), por lo tanto se debe identificar el método más indicado y pertinente para dar respuesta a

las preguntas motivadoras de ésta investigación y las demás intenciones propuestas, a las que “se les debe permitir que emerjan durante el proceso de investigación” (p. 37)

Según van Dijk<sup>14</sup>:

*El análisis crítico del discurso es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. (p. 23)*

La investigación se inicia con la consecución de los planes de desarrollo del departamento de La Guajira y los 15 municipios que lo conforman, para dar inicio al proceso de caracterización de los mismos, pero en este trayecto se identificó que era conveniente diseñar una matriz que permitiera consolidar la información contenida en cada uno de ellos, y las respuestas a las preguntas motivadoras formuladas a cada uno de los planes.

La investigación que se aborda se sustenta en los contenidos de 8 planes de desarrollo del Departamento y 50 planes de desarrollo de los Municipios de La Guajira. Todos ellos caracterizados desde su estructura e interrogados con las preguntas generadoras enunciadas anteriormente.

---

<sup>14</sup> Destacado lingüista de origen holandés. Licenciado en lenguas y literatura francesa de la universidad libre de Ámsterdam, y estudios de Doctorado en la misma universidad y finalmente realiza estudio de post doctorado en la universidad de California, Berkeley finalizando en 1973. Regularmente se ha destacado por ser uno de los iniciadores en lo que es hoy conocido como análisis crítico del discurso (ACD).

Este ejercicio ayudará a identificar la discontinuidad en la políticas públicas educativas, abordándolo desde un análisis crítico comprensivo, como un proceso que posibilite la comprensión del problema desde un ejercicio hermenéutico, que permita identificar las causas que fracturan las secuencias de las acciones, que bien implementadas y gestionadas posibilitarían el desarrollo de la calidad educativa en el departamento de la Guajira, teniendo en cuenta que según Sander (1996), *“La calidad política de la educación refleja su capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad”* (p.6).

La investigación en mención estudia la esencia del problema a partir de la caracterización de los planes de desarrollo y la concepción de calidad educativa, los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación contenidos en ellos, que permiten desarrollar procesos que lleve a comprender el objeto de estudio y el problema que se propone, soportado en lo epistémico, lo empírico y lo histórico.

La investigación busca desarrollar un análisis ontológico para lograr identificar las diferentes concepciones de calidad educativa en los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira, que ocasionan tensiones entre ellos, lo que lleva abordar el objeto de estudio de esta investigación.

La base conceptual de esta investigación expresa la intención comprensiva de la misma. Para lo que se ha apropiado de elementos teóricos que fundamentan las intenciones de la investigación, soportado no sólo en lo empírico, sino además asentado en posturas y teorías científicas que se validarán en el recorrido de la investigación.

## **7. Resultados Esperados**

Los resultados esperados se concretan desde las intenciones de la investigación:

1. Develar en los planes de desarrollo departamentales y municipales las concepciones de calidad educativa y la relación o tensión que existe entre ellos, además de la forma como permean las políticas públicas educativas de los niveles nacional e internacional en el diseño de los planes.
2. Identificar si en los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira se reconoce la existencia de las etnias que habitan el departamento de La Guajira y sus municipios, además de la existencia de políticas públicas educativas para dicha población y presentar alternativas de atención educativa para esas comunidades.
3. Identificar si existe continuidad en los proyectos educativos que a largo plazo impacta la calidad educativa y en caso que no se incluyan en los Planes Desarrollo departamentales y municipales, proponer las estrategias que promuevan esta práctica.
4. Al finalizar la investigación se pretende verificar la forma como se caracterizan los planes de desarrollo del departamento y los municipios del departamento de La Guajira, para comprobar si corresponden con el contexto del territorio para el cual se formula el plan.
5. Al culminar la investigación se pretende entregar elementos de juicio que le permitan a los encargados del diseño de los planes de desarrollo, incluir en ellos un sistema de gestión adecuado para el logro de los objetivos propuestos,

un sistema de evaluación y seguimiento que posibilite el acompañamiento en el camino al logro de metas y objetivos.

Son muchas las investigaciones que sobre población multiétnica se han realizado en los diferentes municipios que conforman el departamento de La Guajira, pero muy pocas las propuestas y acciones que apunten a la atención de esas comunidades, buscando con ello disminuir la baja calidad educativa, pero conservando sus usos, costumbres y tradiciones, según Santos (2010) se entiende *“Como una ecología de saberes, el pensamiento posabismal se presupone sobre la idea de una diversidad epistemológica del mundo, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del conocimiento científico”* (p. 50). Tantas investigaciones realizadas generan desconfianza en las comunidades, porque son participes de unos resultados que posteriormente no se aplican, porque la información se la lleva el que dirige la investigación y no es utilizada para mejores resultados de la calidad educativa, lo que rompe la ecología de saberes propuesta por Santos.

La calidad educativa es un tema de interés en el departamento de La Guajira y sus municipios en los resultados que han venido presentando a través de los años, lo cual se refleja en los bajos resultados de las pruebas Saber, ICFES y PISA, que ubican al departamento y sus municipios en los últimos lugares a nivel nacional. Caracterizados los planes de desarrollo departamentales y municipales desde 1991-2019, los que deben contener los elementos que posibiliten la conversión de situaciones futuras deseables en posibles, con el uso eficiente y racional de los recursos, pero en la realidad se evidencia que son escasos los

propósitos, metas, objetivos que se identifican en su contenido para alcanzar mejores resultados en calidad educativa.

## **8. Algunas Conclusiones Iniciales**

- Los planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira se han venido diseñando bajo la influencia de “modas”, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentes en Todos los planes de desarrollo 2016-2019, al punto que algunos, como el caso del municipio de Maicao, plantea todas sus estrategias soportadas en los (ODS).
- En los planes de desarrollo la calidad educativa se relaciona en un alto porcentaje con los resultados de las pruebas Saber e ICFES.
- De los ocho (8) planes de desarrollo departamentales caracterizados solo uno (1) tiene de manera explícita definido el concepto de calidad educativa y de los cincuenta (50) planes de desarrollo municipales caracterizados, tres (3) de ellos tienen definidos de forma explícita el concepto de calidad educativa, los cuarenta y siete (47) restantes lo tienen de manera implícita.
- En los planes de desarrollo caracterizados no se identifican sistemas de gestión para la evaluación y seguimiento de la calidad educativa, de acuerdo a como se registra en los planes de desarrollo.
- La calidad educativa propuesta en los planes de desarrollo no contemplan la multiculturalidad que caracteriza a los habitantes del departamento.
- En los cincuenta y ocho (58) planes de desarrollo del Departamento y los municipios de La Guajira las dimensiones que más porcentajes de

recurrencias tienen son las siguientes: infraestructura 54%, formación docente 48%, cobertura 46%, dotación 46%, desarrollo de competencias 26%, nuevas tecnologías 36%. Analizadas estas seis (6) dimensiones se encuentra que cinco (5) son de carácter tangible y una (1); desarrollo de competencias es intangible, con lo que se evidencia que no hay equilibrio entre las dimensiones tangibles e intangibles.

- Las pruebas que miden la calidad educativa son diseñadas bajo estándares nacionales e internacionales, sin tener en cuenta que en Departamentos como a Guajira existen varias etnias reconocidas que deberían ser medidas con indicadores de calidad educativa diferenciados conforme a sus usos y costumbres, siendo esta una de las posibles causas de los resultados en la baja calidad educativa en el Departamento y los municipios de La Guajira.

### **Bibliografía**

- Acevedo, Jhon (2009) La Planeación Nacional y los Planes de Gobierno: *una Mirada al Desarrollo Social, Político y Económico de Colombia*. Revista Ciencias Estratégicas. Vol. 17 - No 22 Medellín-Colombia. Jul-Dic de 2009 - ISSN: 1794-8347.
- Benno, Sander (1996) GESTIÓN EDUCATIVA Y CALIDAD DE VIDA IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA. Versión revisada del Capítulo III del libro Gestión educativa en América Latina; construcción del conocimiento, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Braslavsky, C. (2001). Necesidades y respuestas en la formación para la gestión y la política educativa en América Latina: tendencias y construcción de

- estrategias compartidas. En: “El estado de la enseñanza en la formación en gestión y política educativa en América Latina”. Buenos Aires, Unesco
- Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperada de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>. El 10 de enero de 2015.
  - Cuesta, Armando (2010) Gestión del talento humano y del conocimiento. Bogotá, Colombia. Ecoe
  - Departamento Nacional de Planeación, DNP y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. (2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Recuperada el 10 de diciembre de 2015 de <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/de74d1f1-b529-4fc4-8858-949dd61b0f15/1.+Cartilla+DNP+para+formulaci%C3%B3n+del+Plan+de+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES>
  - Freire, Paulo (2009). La Educación como práctica de la libertad. Montevideo. Editorial, siglo XXI S.A.
  - Herrera, Martha & Infante, Raúl (2004) Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. *Una Mirada desde los planes de Desarrollo 1970-2002*. Nómadas.

- Lara, Fernando (2013). "Gestión educativa y prospectiva humanística", *La gestión educativa: concreción y transformación*. Colección PAIDEIA siglo XXI, PP, 51-70.
- Nicoletti, Javier (2008) Ensayo Adecuación y Aplicación de las Normas de Calidad ISO 9000:2000 en el Campo Educativo. Horizontes Educativos, Vol. 13, N° 2.
- Ortiz, A. (2013) Ensayo. La Pedagogía como ciencia de la educación. Un debate sobre su relación con la didáctica y el currículo.
- Sánchez Jorge Oswaldo. (2013). La construcción del objeto de estudio de la línea de investigación sobre Administración y Desarrollo de los Sistemas Educativos.
- Santos, Boaventura. (2010) Descolonizar el saber, Reinventar el poder. Ediciones Trilce extensión Universitaria. Universidad de la Republica. Montevideo.
- Strauss Anselm y Corbin Juliet (2012). Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín Colombia
- Varón, Margarita (2009) *Quién decide qué y por qué. Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.
- Van Dijk, Teun (1999) El análisis crítico del discurso. *Anthropos* (Barcelona), 186, septiembre-octubre, pp. 23-36.
- Villoro, Luis. (1998). Sobre la Identidad de los Pueblos. Publicado en Estado plural, plural, pluralidad de culturas. México. UNAM. Paidós.

-<http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/detrimento-por-37-mil-millones-de-pesos-en-la-guajira/20150811/nota/2888654.aspx>. Recuperado el 09 de octubre del 2015.

-<https://laguajirahoy.com/2015/11/otra-vez-la-guajira-en-los-ultimos-lugares-en-los-resultados-de-pruebas-saber-11.html>, Recuperada el 13 de enero de 2016.