

XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional
Educación Superior y Desarrollo Sustentable

Una Mirada a las Concepciones de Calidad Educativa, desde el Análisis de
los Planes de Desarrollo del Departamento y los Municipios del
Departamento de La Guajira

Mesa Temática: Educación y Transformación Social

Modalidad: Investigación Concluida

Autor: Hilda María Choles Almazo

Nacionalidad: Colombiana

Correo Electrónico: hcholes@uniguajira.edu.co

Institución de afiliación: Universidad de La Guajira.

Kilómetro 5 vía a Maicao. Teléfono (096) 7282729.

Guanajuato, Gto.

08 al 11 de noviembre de 2016

Una Mirada a las Concepciones de Calidad Educativa, desde el Análisis de los Planes de Desarrollo del Departamento y los Municipios del Departamento de La Guajira

Resumen

El presente capítulo nace del desarrollo del proyecto de investigación titulado, **“REALIDADES, IDEALES Y POSIBILIDADES DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA: comprensiones y prospectiva desde el desarrollo identitario”**. Cuya objetivación central busca Configurar una plataforma conceptual con criterios «generativos», que apoye la formulación y gestión integral de planes departamentales, municipales y sectoriales de educación; con el propósito de mejorar significativamente la calidad educativa en el Departamento, desde una perspectiva de desarrollo identitario. Este ejercicio investigativo, se ha desarrollado a partir de la comprensión de las concepciones de calidad educativa, y de la prospección de cómo se podrían construir escenarios educativos con calidad, teniendo como uno de los insumos las concepciones de calidad educativa encontradas en los planes de desarrollo del Departamento de La Guajira y en los 15 Municipios.

El tema de la calidad educativa ha generado análisis por parte de los entes reguladores de la calidad en el país y en 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. A esto se suma que los indicadores de calidad educativa usados en las regiones son formulados de manera homogénea por las entidades nacionales. Este capítulo presenta en sus apartes una introducción, la definición del objeto de estudio, el problema, los objetivos, la configuración del diseño metodológico, el análisis de los planes de desarrollo, así como unas conclusiones.

Palabras clave: Calidad, Educación, Planes de Desarrollo, sub-tópicos.

1. Introducción

Colombia, en el marco de la Constitución de 1991, hace un reconocimiento regional con la intención de definir acciones para afrontar la descentralización¹. El departamento de La Guajira, al igual que otros departamentos de Colombia es declarado como un Departamento Multilingüe y Pluricultural, reconociendo, oficialmente, 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. Además se promulgan al interior de los planes de desarrollo, de gestión y demás lineamientos regionales, políticas y acciones que permiten fomentar un desarrollo integral de los pueblos desde el reconocimiento de las diferencias. Sin embargo y a pesar de esta loable intención, aún es confuso el panorama educativo en el departamento, ya que hasta la fecha no se ha logrado que la comunidad educativa tenga un mayor reconocimiento y participación en las decisiones que afectan su diario vivir. Esta situación ha sido identificada como un problema por los observatorios en educación y los entes reguladores de lo educativo, como el Ministerio Nacional de Colombia y el observatorio del Caribe Colombiano.

La noción de calidad en la comunidad educativa se ha convertido en un concepto difuso. Son muchos las posturas que existen sobre cómo considerar cuando 'algo' es de calidad o no, lo cual se define en mayor medida a partir de los

¹ http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm, 9 de enero, 2014. El proceso de descentralización que ha adelantado el país durante la última década busca cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República diversa, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

propósitos de quienes buscan la calidad. Y precisamente por este nivel de complejidad es que esta investigación la asume como su categoría axial; asumiendo la calidad como una intención colectiva, y no solo como el cumplimiento de unos lineamientos estatales. Por tanto es necesario tener en cuenta posturas como las de Cassassus (2000), sobre la pertinencia de articular la gestión con las necesidades de la educación. También Barrios (1998), con su criterio de excelencia enmarcado en un paradigma de humanidad y Braslavsky (2001), quien demanda una nueva concepción de la gestión en la política educativa en América Latina como una respuesta a la deficiente calidad educativa de la región.

2. Enfoque Teórico: Configurando el Objeto de Estudio

El objeto de estudio se configura en consonancia con algunos malestares identificados en el Departamento, como son los bajos resultados en las pruebas de Estado, el poco desarrollo en ciencia y tecnología y el bajo nivel de innovación científica en el Departamento. Para esta investigación un objeto de estudio, tal como lo afirma Sánchez (2013) es una configuración en la que subyace una doble dimensión que se complementan entre ellas: la epistémica y la empírica. Por ello se ha configurado un objeto de estudio desde estas dos dimensiones, desde las nociones y teorías que se aglutinaran como una ruta epistémica para abordar el problema, pero también desde las prácticas, voces y vivencias de los actores sociales que cuentan, desde su percepción, cómo asumen y abordan el problema en mención. La investigación se desarrolla a la luz de una categoría axial, Calidad

Educativa y dos categorías de carácter transversal, Desarrollo Identitario y Gestión de los Planes De Desarrollo.

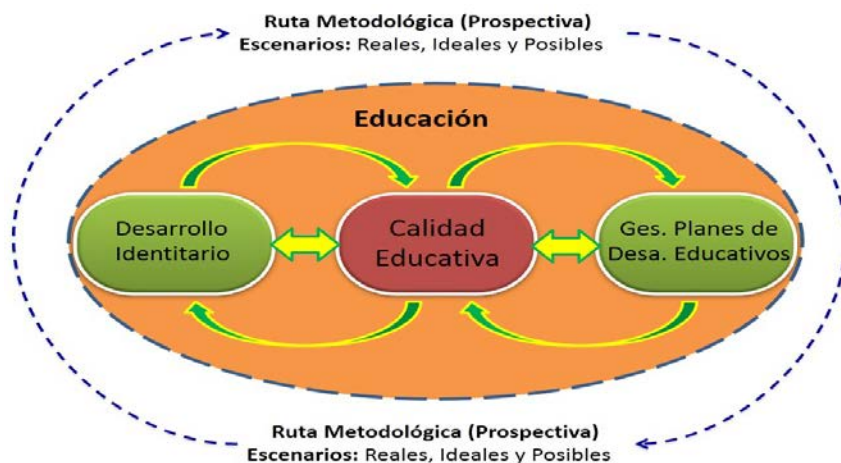


Figura 1: Configuración del objeto de estudio.
Fuente: Elaboración propia.

La investigación asume las categorías inherentes al objeto de estudio de manera diferencial. Estas configuraciones han sido pensadas y logradas, desarrollando una revisión literaria de posturas teóricas y trabajos de investigación de autores como López (1994) quien sostiene que la calidad no es sólo calidad producida sino también es una calidad percibida. Así mismo Braslavsky & Acosta (2001), desde la creencia de que no solo la estrategia permite mejorar la calidad de la educación. También la UNESCO (2014), habla sobre la calidad en la educación afirmando que es la adecuación del SER y el QUEHACER educativo al DEBER SER educacional como bases para lograr una mejor educación.

A lo largo de esta investigación se desarrollaron cada una de las categorías desde posturas epistémicas, por ejemplo, el reconocimiento de la escuela como un sistema configurado que opera según Casassus (2000) como un contexto

externo que a la vez interactúan con el mismo como un contexto interno. Se analiza el pensamiento global administrativo desde posturas de Calderón (2010), y la noción de gestión como un mecanismo capaz de desempeñar una mediación dialéctica (Sander, 1996) que dé cuenta de la calidad.

La categoría de desarrollo Identitario se configura con autores como Max Neef (1998) quien afirma que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos, así como Bossier (2004), quien conceptúa que el desarrollo no lo hace nadie sino las personas en su individualidad y en su sociabilidad. Otros autores estudiados son Scianca (2007), con su afirmación que la identidad es un proyecto en el devenir, una autoconciencia que eternamente se reformula y se recrea.

3. La Calidad Educativa en el Departamento de La Guajira

La identificación del problema de Calidad Educativa en el departamento de La Guajira no es un asunto nuevo, pero aún sigue siendo novedoso y factible de investigación, ya que hasta la fecha aún el Departamento se encuentra catalogado, a nivel nacional, con una educación débil y deficiente debido a los resultados de las pruebas de estado y los análisis de los observatorios educativos de la región y del país.

Los resultados así lo demuestran en el informe entregado por el ministerio de Educación y el Icfes, donde se revela el panorama educativo nacional, con respecto al porcentaje de estudiantes ubicados en los primeros puestos (1 a 400), los estudiantes de La Guajira obtuvieron un porcentaje de 22.17% lo cual lo ubica en el puesto 27 de los 32 departamentos. Además el Ministerio también asegura que el Departamento ha “disminuido significativamente”, sus resultados en las

pruebas, ya que para el año 2014, el promedio del porcentaje global fue del 235,24, mientras que en el 2015 fue del 230,94.

A esta situación además se suma, la concepción de lo multicultural. Si bien el reconocimiento de ser un territorio Multicultural está declarada en las políticas nacionales y regionales, aún no se evidencia coherencia entre este reconocimiento y las acciones para la evaluación de la calidad educativa, ya que los lineamientos y requerimientos al sector educativo son unificados para todos. Y es precisamente la diversidad étnica uno de los factores que tiene gran influencia en los resultados y valoraciones de la calidad educativa a nivel general.

Lo que sí es extraño es que aun la diversidad cultural no sea un indicador que potencie y posibilite la explicación de fenómenos educativos en el Departamento, ya que no solo basta con diseñar indicadores de evaluación y seguimiento, sino que se requiere una política pública real, en palabras de Hoyos y otros (2011) donde se pueda evidenciar un enfoque diferencial en la búsqueda de la calidad.

Las consideraciones sobre el contexto multicultural se constituyen en tema obligado en todo el departamento de La Guajira, ya que a pesar que se reconoce el multiculturalismo y la diversidad étnica, se carece de evidencias documentales y de las voces de los actores sociales sobre acciones para la gestión de la identidad. Por esta razón la calidad buscada por los sectores educativos visiona el ideal de convivencia entre culturas para aterrizar las intenciones de mejora de dicha calidad, desde una intención de generar procesos que permita concitar un mundo de principios y valores que logren este cometido. La calidad pretendida

convoca un contexto intercultural, para lo cual sitúa su accionar en los referentes de algunas conceptualizaciones especiales propias del departamento.

4. Configuración Metodológica

Esta investigación declara la apropiación del paradigma “hermenéutico” como fundamento teórico, y por la naturaleza del problema de investigación, además permite el desarrollo de la comprensión tan necesario para evidenciar las realidades, ideales y posibilidades de calidad en el contexto educativo. Además por la naturaleza de las objetivaciones, la investigación se desarrolla con intencionalidad comprensiva, propositiva, y con intención transformadora (teológica). Se hace un abordaje metodológico, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, por las intenciones investigativas ya declaradas, son la “Etnometodología”, “Teoría Fundada” y la “Prospectiva”, con una visión hermenéutica del análisis de los actos de habla basado en la teoría de Habermas (1973) y Gadamer (1973) y apoyado en la teoría del análisis del discurso de Van Dijk (1988).

Para el desarrollo del análisis de los planes, se parte de una noción de interrogar los planes, desde el convencimiento que estos comentarios Van Dijk (1988) sobre calidad educativa, guardan actos de habla, que más que verbalización de palabras está cargado de sentido, intención, propósitos y control (Van Dijk 1988) de actores sociales. Para esta investigación los comentarios son las concepciones de calidad develadas en los planes de desarrollo del Departamento y los Municipios, las cuales según pueden estar de manera explícitas o implícitas en los mismos. Sin embargo más allá de lo que el autor define como sub-tópicos

Van Dijk (1988), los encontrados en el análisis de manera recurrente, adquieren naturaleza distinta y por ello se debe dar cuenta de esto. Es así como se trabajan entonces sub-tópicos de naturaleza tangible y sub-tópicos de naturaleza intangible para dar cuenta de estos hallazgos, aunque en este análisis, surgen también sub-tópicos sin naturaleza definida por la forma como son usados en dichos planes.

Los comentarios se abordan, para su análisis, identificando tensiones en el marco de la teoría de la ecología de saberes, que más que un concepto es una filosofía de vida (Santos, 2010). A continuación se configura el manejo de la información.

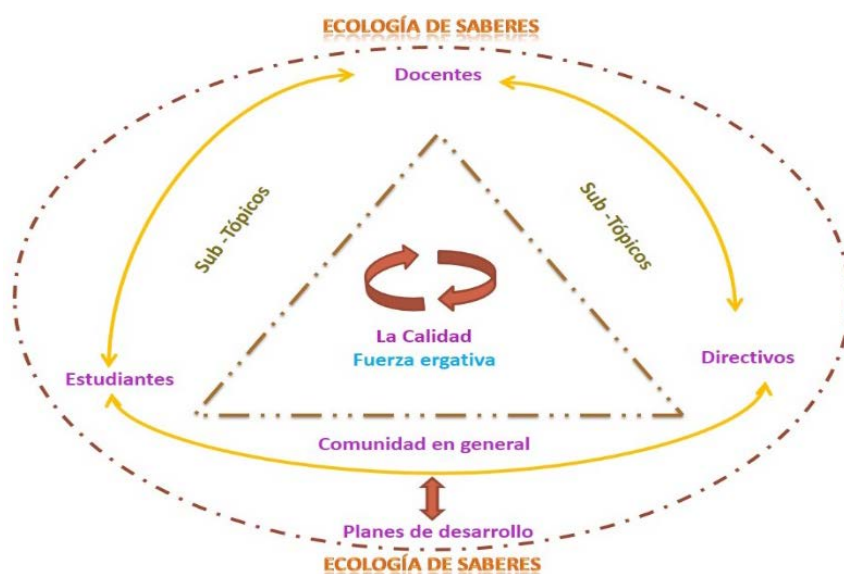


Figura 2: Configuración del manejo de los corpus para el análisis.
Fuente: elaboración propia

5. Tensiones y Diálogos en las Concepciones de Calidad Educativa en los Planes de Desarrollo del Departamento y Municipios de La Guajira

Para recuperar las concepciones de calidad educativa presente en los planes de desarrollo del departamento y los municipios de La Guajira, la cual es una de

las objetivaciones de esta investigación, se necesitó interrogar cada uno de ellos y construir caracterizaciones de manera individual.

Estos interrogantes se hicieron a 58 planes, 8 de orden departamental y 50 municipales. Los interrogantes asociados a las condiciones en las que se desarrolla y se piensan la calidad educativa, permitió develar los sub-tópicos que emergen, a partir de las asociaciones y articulaciones que en los diferentes planes se hace en torno a la calidad educativa.

La pregunta con la que se interrogan los planes es: ¿Cuál es la concepción de calidad educativa que subyace de manera explícita e implícita en este plan de desarrollo?

Para una mayor comprensión del análisis se quiere presentar un ejemplo resumido de la matriz usada, por municipio y dos ejemplos de planes de desarrollo del Departamento. En ésta se analizaron cada uno de los planes de desarrollo, identificando en ellos las concepciones de calidad educativa, de manera explícita en algunos y en otros de manera implícita. Además de las dimensiones con las que asocian la categoría de calidad educativa.

La tabla presentada a continuación, muestra un código, para efectos de organización, PDD (Planes de Desarrollo Departamental) con su respectivo periodo de gobierno (95-97). Las convenciones en los PDM (Planes de Desarrollo Municipal), muestran además unas convenciones en letras que especifican el nombre del municipio, y el periodo de gobierno para su identificación. A continuación se presentan estas convenciones para mayor claridad.

Tabla 1
 Convenciones de los planes de desarrollo Municipales.

Nombre del Municipio	Convención
Albania	A
Barrancas	B
Dibulla	Db
Distracción	Ds
El Molino	EM
Fonseca	F
Hatonuevo	H
La Jagua del Pilar	LJ
Maicao	M
Manaure	Mn
Riohacha	R
San Juan	Sj
Uribía	Ub
Urumita	Ut
Villanueva	V

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
 Nivel descriptivo inicial, de las concepciones de calidad educativa en los planes de desarrollo del Departamento

Código	Se encuentra de manera	Comento	Sub. Tópicos relacionados
PDD-95-97	Implícito	Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se puede leer cuando dice “Aumento de la cobertura y calidad de la educación, para que ésta sea el eje fundamental del desarrollo económico, político y social del Departamento, manejando adecuadamente el desarrollo tecnológico e incorporando el factor cultural y recreativo como herramienta que permita la expresión y reafirmación de la identidad departamental”. (p. 3)	-Cobertura -Factor cultural -Desarrollo económico y tecnológico -Identidad
PDD-12-15	Implícito	Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se puede leer cuando dice “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	-Equidad -Cobertura -Transformación -Competitividad

Código	Se encuentra de manera	Comento	Sub. Tópicos relacionados
		calidad que la privada ” (p. 75) “Avanzar en el desarrollo educativo en un contexto intercultural”, que permita “ampliar la cobertura y calidad de la educación básica y constituir las bases del proceso para la estructuración de la formación del recurso humano calificado requerido por el desarrollo de las economías creativas”, logrando “la transformación productiva y competitiva, a través de la pertinencia de la educación superior, técnica y media”. (p. 82).	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
Conceptos de calidad educativa en los planes de desarrollo Municipales

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
PDM-A-16-19	Implícito	En este plan no se encuentra detallado de manera explícita el concepto de calidad educativa, pero propone, en lo que llama programa de “INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DE CALIDAD PARA CRECER JUNTOS” como objetivo del programa “Asegurar la existencia de infraestructuras educativas y deportivas dotadas de mobiliarios y equipos tecnológicos pedagógicos a disposición de todos los niños, niñas y jóvenes, apoyados por docentes necesarios que produzcan cambios y hagan competentes a los educandos para lograr una sociedad, justa productiva y competitiva a través de programas educativos que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje.(p.37)	- Infraestructura Física -Desarrollo -Docentes calificados -Dotación
PDM-B-12-15	Implícito	Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se puede leer cuando dice “Garantizar una educación efectiva, eficiente y de calidad bajo los criterios de inclusión social y respeto por los derechos humanos, que permita la potencialización de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos que sin distinción de sexo, raza o situación de	-Eficiencia -Efectividad -Inclusión -Formación

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
		vulnerabilidad pueda acceder a las ofertas educativas del municipio, permitiendo así la formación de ciudadanos intelectuales y éticamente preparados para intervenir en los asuntos de interés del municipio”, (p. 111).	
PDM-Db-08-11	Implícito	<p>Al auscultar el plan, se concluye que explícitamente no se consigna el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se encuentra en lo que ellos llaman “PRINCIPALES METAS Y PROGRAMAS”, siendo el programa numero 1.- Calidad de la educación.</p> <p>Para ello se proponen crear “Implementar en las Instituciones Educativas “Los Centros Educativos Integrales” dotándolos de Bibliotecas, Salas de Bilingüismo, Informática, Internet y un Sistema Básico de Información a fin de mejorar la calidad educativa en el Municipio. Esta se apoyará financieramente con recursos del fondo de cofinanciación de la calidad educativa del Departamento” (p. 16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura - Reducción del analfabetismo - Reducir la ‘repetición’ escolar - Dotación
PDM-Ds-16-19	Implícito	<p>Este plan de desarrollo desde su inicio manifiesta que “Este plan tiene marcado dos retos fundamentales: superar la calidad de la educación y...” (p. 8)</p> <p>Y además argumenta que “El desempleo, la cobertura y calidad de la educación, la salud, los Servicios públicos, la infraestructura vial terciaria, la escasez de agua y el atraso del Campo; son nuestras limitantes de desarrollo” (p. 8)</p> <p>Además en lo que se llama “Cierre de brechas en educación para el progreso” se tiene como objetivo “Reducir las deficiencias de cobertura y calidad, cubriendo prioritariamente las necesidades educativas de los niños mediante el mejoramiento de la eficiencia interna del sistema de manera que el proceso de enseñanza- aprendizaje se realice en condiciones de equidad, buscando el mejoramiento integral del ser humano” (p. 60). A pesar que en el plan se escribe el abordaje de estas intenciones, no muestra cómo se desarrollaran estos objetivos, de manera concreta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - Alfabetización - Dotación - Transporte - Alimentación - Desarrollo de Competencias - Mejora en las pruebas Saber

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
PDM-EM-12-15	Implícito	<p>Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero asocia la calidad educativa con el desarrollo de los pueblos, y a la educación como un elemento que incide en ese desarrollo “Si algo garantiza el desarrollo de las comunidades y el buen comportamiento y desempeño de una comunidad, capaz de transformar debilidades en verdaderas fortalezas es precisamente la calidad en la educación. Un pueblo educado es un pueblo tolerante, productivo, vanguardista y sobre todo comprometido día a día con el crecimiento de su entorno” (p.49).</p> <p>Sin embargo en plan se queda corto frente a cómo desarrollar estos objetivos y estrategias, además en cómo se van hacer visibles estos indicadores. Se muestra muy general, es un plan que puede ser aplicado a cualquier municipio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo -Pertinencia -Productividad -Compromiso con el entorno
PDM-F-04-07	Implícito	<p>El plan asume que el municipio tiene un problema de baja calidad educativa, y comparte que “En las mesas de trabajo con la comunidad, se plantearon como problemas fundamentales del sector la baja calidad educativa, manifestada en los pobres resultados de las pruebas del saber y las pruebas ICFES, el estado de deterioro de algunas instituciones educativas, la poca capacidad adquisitiva de los padres de familia para la consecución de uniformes, útiles escolares y en muchos casos proporcionarle al niño una adecuada alimentación, la poca o ninguna dotación de laboratorios, bibliotecas y tecnología en las instituciones educativas” (p. 22)</p> <p>Así mismo propone como estrategia “Mejorar las condiciones logísticas e infraestructura de los establecimientos educativos como parte del mejoramiento de la calidad” (p. 105)</p> <p>Como se puede apreciar no hay una definición de lo que es calidad en este plan, sin embargo propone acciones para mejorar los resultados. Como tampoco muestra una estructura concreta para desarrollar lo que</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación -Eficiencia Administrativa Competitividad -Nuevas tecnologías -Logística - Infraestructura

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
		se propone.	
PDM-F-12-15	Implícito	<p>El plan declara, refiriéndose a las pruebas Saber que “En el municipio de Fonseca, la calidad de la educación medida mediante ese indicador registra una situación crítica, en razón a que el promedio ponderado de las pruebas saber 5 apenas alcanza la cifra de 37% (fuente: secretaria de educación municipal” (p. 80)</p> <p>Sin embargo en lo que se llama TERCER EJE: PORTAL DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, se cuenta con un OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: Cerrar brechas sociales y aumentar las oportunidades de la población de Fonseca para ser partícipes activos del desarrollo económico, social y cultural del país. Argumentan que “Los altos índices de NBI, la mala calidad de los servicios educativos y “.....entre otros aspectos que impactan la calidad de vida de la población condicionan la ejecución de políticas públicas orientadas a mejorar las oportunidades de acceso a servicios y a la inclusión social. (p. 117)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - Sensibilización de padres de familia -Dotación -Programa regional
PDM-H-16-19	Implícito	<p>El plan declara que “El nivel de la calidad educativa del municipio merece una importante intervención durante los próximos cuatro años, ya que para el caso de la asignatura Matemáticas (referente para el cierre de brechas) registra niveles por debajo del promedio departamental (42,11) y el nacional (43,51)” (p. 106)</p> <p>Se propone como uno de os objetivos del plan “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (p.47).</p> <p>Y aunque este plan declare que está articulado al plan de desarrollo nacional, más allá de enunciar unas metas, no se evidencia t través de acciones este enlace. Además tampoco se aprecia de manera concreta cómo será el desarrollo de estas iniciativas de calidad educativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Gratuidad -Equidad -Inclusión -Formación
PDM-LJ-08-11	Implícito	Desde el inicio el plan expresa su preocupación por la calidad de la educación	-Presencia de docentes

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
		<p>del municipio “No se posee un dato preciso sobre los demás entes presentes en las veredas, sin embargo la crisis por la que atraviesa la educación es evidente, la presencia de los profesores es escasa, la infraestructura abandonada, el material didáctico, obsoleto y escaso entre otros factores. Es por esto que en este nuevo plan de desarrollo se programan nuevas estrategias para mejorar la calidad educativa e incentivar el regreso de los estudiantes; como es notoria la deserción escolar (p. 22)</p> <p>Propone como un programa “Ampliar la cobertura educativa y mejorar los niveles de calidad en la educación del municipio (p. 38)</p> <p>En el plan no se encuentra explícitamente el concepto de calidad educativa, aunque se refiere a este proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Material didáctico -Resultado pruebas de Estado -Cobertura
PDM-M-08-11	Implícito	<p>Dentro de la DIMENSIÓN DESARROLLO SOCIAL, en el Artículo 29°. Objetivos específicos de la dimensión de Desarrollo Social, propone “Administrar el sector educativo con criterios de cobertura, calidad, equidad, eficiencia y pertinencia, sobre los cuales sustentamos nuestra propuesta con el objetivo de mantener los lineamientos nacionales propuestos por “La Revolución Educativa” y que ha de garantizar a Maicao la no exclusión de los proyectos y programas nacionales” (p. 42).</p> <p>Y aunque en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, de manera explícita, se puede leer cuando dice, pero se concibe como suplir las necesidades de: los Consejos directivos, docentes directivos y docentes, reparación, refacción, adecuación y construcción de plantas físicas, cobertura, garantía de acceso y permanencia en el sector educativo, relación alumno-docente y alumno-aula, equipamiento y dotación de infraestructura educativa, comedores, transporte, entre otros, lo cual debe corresponder con las necesidades del desarrollo endógeno del Municipio y las</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Cobertura -Acceso - Infraestructura -Dotación -Desarrollo -Alimentación -Transporte

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
		necesidades de talento humano de los sectores productivos. (p 47-48)	
PDM-Mn-12-15	Implícito	<p>El plan manifiesta la articulación entre el programa de gobierno que proponía “Mejorar calidad” y el plan de desarrollo que propone “Capacitación a docentes con el fin de mejorar los procesos educativos y la calidad de la educación” (p.13). También se manifiesta su articulación con el plan de desarrollo Nacional, departamental y con los objetivos del milenio.</p> <p>El OBJETIVO MANAURE EDUCADO Y EMPRENDEDOR, es “Brindar una educación inicial de calidad e integral, mejorar la cobertura y calidad educativa en todos los niveles, disminuir las brechas de acceso y permanencia entre población rural, urbana, diversas vulnerables, mediante un proceso pertinente, innovador, eficiente transparente logando la certificación del municipio, para de manera autónoma y responsable garantizar el cumplimiento de las metas aquí planteadas” (p. 74)</p> <p>Sin embargo en este plan no se evidencia la concepción de calidad educativa, a pesar de los múltiples programas que propone para mejorar la calidad y tampoco se llega hasta el cómo se va a lograr, más allá de los indicadores y metas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Dotación - -Infraestructura -Alfabetización -Programas trasversales -Transporte -Alimentación -Refuerzos para las pruebas SABER -Cualificación Docente -Articulación con la educación superior
PDM-R-12-15	Implícito	<p>Este plan manifiesta como uno de sus objetivos “El objetivo de esta política es fortalecer, orientar y regular los procesos técnicos y cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación a todos los grupos poblacionales en modalidades educativas pertinentes de acuerdo con las necesidades de desarrollo y de la comunidad. Las estrategias en educación son: calidad educativa, Cobertura Educativa, Eficiencia Educativa, Inspección y vigilancia y Ciencia y Tecnología Educativa”.(p.2)</p> <p>Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Aprendizaje -Planeación -Articulación -Estándares -Evaluación -Mejoramiento

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
PDM-SJ-16-19	Implícito	<p>El plan parte de un propósito central al cual han llamado “Cierre de Brechas”</p> <p>“Como se observa en el diagnóstico general del sector; tenemos un Municipio con buenos niveles de Cobertura (130%); con una infraestructura en regular estado y con unos niveles de calidad muy bajos; con una desviación de un (22%); del promedio Nacional y una tasa de Analfabetismo muy superior al promedio Nacional (19%); y una tasa de repitencia escolar (10%). Para mejorar esta situación, implementaremos un programa de jornada única con medios didácticos modernos y un plan de capacitación permanente a los docentes, para conservar la Permanencia, mejorar la calidad y disminuir la repitencia.” (p.29)</p> <p>Para ello trazan un “ Objetivo Sectorial Unidos por la Educación”</p> <p>“Reducir las deficiencias de cobertura y calidad, cubriendo prioritariamente las necesidades educativas de los niños mediante el mejoramiento de la eficiencia interna del sistema de manera que el proceso de enseñanza- aprendizaje se realice en condiciones de equidad, buscando el mejoramiento integral del ser humano” (p. 30)</p> <p>Sim embargo el plan carece de un concepto sobre calidad educativa definido, a pesar que aborda unas intenciones para, mejorar la calidad educativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Equidad -Integralidad - Infraestructura -Dotación - Etnoeducación -Transporte -Certificación
PDM-Ub-04-07	Explicito	<p>El plan declara que el municipio adopta “La educación que se aplica es intercultural bilingüe, porque lleva a la comunidad a desenvolverse en dos culturas, occidental y wayuu” (p. 101)</p> <p>Para este plan “La calidad en la educación es una búsqueda constante, de políticas claras y progresistas, que permitan la existencia de instituciones educativas, con estructura física adecuada, personal docente y administrativo cualificado, y una cobertura acorde con las necesidades de la comunidad, permitiendo así, la formación integral de los educandos, de acuerdo a la realidad social y cultural en que viven” (p.104)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas publicas - Infraestructura -Personal docente cualificado -Personal Administrativo --Cobertura -Formación Integral de los estudiantes -Contexto -Saber pedagógico

Código	Se encuentra de manera	Concepto	Sub-tópicos relacionados
		Como se puede apreciar este plan expresa de manera explícita como asumen el concepto de Calidad educativa.	docente -Logística adecuada
PDM-Ut-12-15	Implícito	La abordaje de la calidad educativa en el plan aparece en el “PROGRAMA N°. 2: LOS NIÑOS URUMITEROS EDUCADOS Y JUGANDO “Educación básica, de modo que en su departamento o municipio todos los niños y niñas ingresen al sistema escolar, permanezcan en él hasta el grado 9º y puedan aprovechar al máximo su vida escolar gracias a una educación de calidad ” (p. 124) Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se puede leer en las los objetivos estratégicos, programas y estrategias que el plan enuncia.	-Permanencia en el sistema escolar -Aprendizaje del inglés -Recursos tecnológicos
PDM-V-16-19	Implícito	El plan vincula a lo que ellos llaman “ODS 4: Educación de calidad”, algunos problemas identificados: Así mismo dentro de lo que el plan llama “PRIORIZACIÓN DE OBJETIVOS” enuncia que se debe “ Mejorar la calidad educativa del Municipio , a través del fortalecimiento de las capacidades de los docentes y de la infraestructura educativa También dentro de los programas del sector Educación, en el programa “ Mejoramiento de la Calidad Educativa ”, enuncia a como “Oportunidades para el Desarrollo Social” Explícitamente en este plan no se encuentra consignado el concepto de calidad educativa, pero implícitamente se puede leer en las los objetivos estratégicos, programas y estrategias que el plan enuncia.	-Capacidad docente - -Infraestructura -Formación Integral -Estímulos -Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

Sub-tópicos encontrados en los Planes de desarrollo del departamento de La Guajira

SUB-TÓPICOS ENCONTRADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO RELACIONADOS CON EL TÓPICO CENTRAL CALIDAD EDUCATIVA	
De naturaleza Tangible	De naturaleza Intangible
<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura y física y logística 2. Formación docente 3. Cobertura 4. Dotación 5. Analfabetismo 6. Gratuidad y subsidios financieros 7. Accesibilidad 8. Alimentación 9. Transporte 10. Pruebas de estado 11. Permanencia 12. Desarrollo económico y tecnológico 13. Eficiencia del sistema 14. Deserción escolar 15. Inclusión 16. Material bibliográfico 17. Productividad 18. Investigar en ciencia y tecnología 19. Evaluación, Vigilancia y control del sistema educativo 20. Bilingüismo 21. Articulación con la educación superior 22. Implementación de planes de mejoramiento 23. Certificación 24. Gestión y contratación docente 25. Etnoeducación y/o educación propia 26. Igualdad en el servicio 27. Disponibilidad de la educación (servicio) 28. Sistema de medición 29. Convenios y alianzas 30. Reducir la 'repetición' escolar 31. Programa Regional 32. Diferencias entre lo público y privado 33. Fortalecimiento administrativo 34. Programas transversales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de competencias 2. Equidad 3. Integralidad 4. Factor cultural y contexto 5. Procesos y ambientes de aprendizaje 6. Desarrollo pedagógico 7. Mejoramiento de los servicios educativos 8. Fortalecimiento de valores 9. Apoyo de los padres de familia 10. Identidad 11. Solución de conflictos 12. Compromiso con la comunidad educativa 13. Medidas equivocadas en la selección de docentes 14. Poco compromiso de los docentes
Sub-tópicos sin Naturaleza definida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas tecnologías (compra y uso) 2. Formulación y continuidad de Políticas 3. Planeación 4. Calidad de vida 5. Transformación 6. Investigación

SUB-TÓPICOS ENCONTRADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO RELACIONADOS CON EL TÓPICO CENTRAL CALIDAD EDUCATIVA		
De naturaleza Tangible		De naturaleza Intangible
Sub-tópicos con alta recurrencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura física y logística (54%) 2. Formación docente (48%) 3. Cobertura (46%) 4. Dotación (46%) 5. Desarrollo de competencias (26%) 6. Analfabetismo (18%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equidad (18%) 2. Integralidad (18%)
Sub-tópicos con mediana recurrencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gratuidad y subsidios financieros (16%) 2. Accesibilidad (14%) 3. Alimentación (14%) 4. Transporte (14%) 5. Pruebas de estado (14%) 6. Permanencia (12%) 7. Desarrollo económico y tecnológico (10%) 8. Eficiencia del sistema (10%) 9. Deserción escolar (10%) 10. Inclusión 11. Material bibliográfico (6%) 12. Investigar en ciencia y tecnología (6%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Factor cultural y contexto (10%) 2. Procesos y ambientes de aprendizaje (10%) 3. Productividad (6%)
Sub-tópicos con baja recurrencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación, Vigilancia y control del sistema educativo (4%) 2. Bilingüismo (4%) 3. Articulación con la educación superior (4%) 4. Implementación de planes de mejoramiento (4%) 5. Certificación (4%) 6. Gestión y contratación docente (4%) 7. Etnoeducación y/o educación propia (4%) 8. Igualdad en el servicio (4%) 9. Disponibilidad de la educación (servicio) (2%) 10. Sistema de medición (2%) 11. Convenios y alianzas (2%) 12. Reducir la 'repetición' escolar (2%) 13. Programa Regional (2%) 14. Diferencias entre lo público y privado (2%) 15. Fortalecimiento administrativo (2%) 16. Medidas equivocadas en la selección de los docentes (2%) 17. Programas transversales (2%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo pedagógico (4%) 2. Mejoramiento de los servicios educativos (4%) 3. Fortalecimiento de valores (4%) 4. Apoyo de los padres de familia (4%) 5. Identidad (2%) 6. Solución de conflictos (2%) 7. Compromiso con la comunidad educativa (2%) 8. Poco compromiso de los docentes (2%)
Sub-tópicos muy recurrentes Sin Naturaleza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas tecnologías (compra y uso) (26%) 	

SUB-TÓPICOS ENCONTRADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO RELACIONADOS CON EL TÓPICO CENTRAL CALIDAD EDUCATIVA	
De naturaleza Tangible	
De naturaleza Intangible	
definida	
Sub-tópicos menos recurrentes Sin Naturaleza definida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación y continuidad de Políticas (10%) 2. Planeación (6%) 3. Calidad de vida (6%) 4. Transformación (2%) 5. Investigación (2%)

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de estos planes, un 80%, usa la palabra calidad para referirse a cualquier proceso, acción e incluso actividad, y expresar una intención de abordarla y mejorarla. La calidad lejos de ser una categoría que necesita ser asumida y contextualizada bajo unos propósitos, se muestra como una palabra de moda que debe ser usada, como una garantía para que los planes de desarrollo cobren validez y actualidad.

De los ocho (8) planes de desarrollo del Departamento caracterizados solo uno (1) tiene de manera explícita definido el concepto de calidad educativa y de los cincuenta (50) planes de desarrollo Municipales caracterizados, solo 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.

Por ello se observan planes que usan el termino Calidad. para hablar de calidad del suelo, calidad de la ganadería, calidad de la agricultura, calidad de las artesanías, calidad del agua, calidad de la salud, calidad de la atención a la primera infancia, y sobre todo calidad de vida. Sin embargo, ninguno de esos

planes dice que se entiende por calidad y sobre todo como ellos asumen un término, que en algunos planes se cuenta un uso de hasta 60 veces, como es el caso del (PDM-B-16-19)

También se aprecia que las intenciones por mejorar la calidad educativa en algunos planes de desarrollo, no trasversa las acciones y estrategias que el mismo plan propone, sino que se convierte en una intención más de las muchas que se presenta. (PDM-Db-12-15). (PDM-Db-16-19) (PDM-Ds-16-19), (PDM-H-12-15)

Mucho de lo que se plantean en los planes de desarrollo son acciones para resolver 'problemas' que seguramente en muchos sitios de Colombia y en el mundo están resueltos, pero en La Guajira No. Por ello la calidad se asocia, a servicios públicos (PDM-Db-08-11). Transporte (PDM-Db-16-19), alimentación (PDM-Ds-16-19), dotación (PDM-Ut-98-00), Infraestructura física (PDM-Db-16-19), disponibilidad del servicio educativo (PDD-14-15) y sobre todo calidad de vida (PDM-H-08-11)

Llama la atención como algunos planes poseen una estructura muy similar en cuanto al diseño y presentación de objetivos estratégicos, metas, indicadores y acciones. Es el caso de (PDM-F-08-11) con (PDM-F-16-19), (PDM-H-08-11) con (PDM-H-12-15). Se podría pensar que porque son planes del mismo municipio, sería natural que se diera por la identificación de la realidad.

Sin embargo se dan varios casos, por ejemplo, donde el (PDM-H-08-11) guarda en su estructura mucha similitud con el (PDM-H-12-15). Pero además este mismo plan (PDM-H-12-15), en su pagina (c10-1) y el (PDM-LJ-12-15) en su

página también (p. c10-1) tienen un texto que ambos planes llaman “*Objetivos de Resultados*” escrito de forma literal en ambos planes.

Otro caso se da con el (PDM-V-04-07) en su página (45) y el (PDM-V-12-15) en la página (58), ambos planes presentan lo que llaman “*Causas a la baja calidad de la educación*”, cuyo texto es exactamente literal en ambos documentos.

Se evidencia también cierta ambigüedad en la apropiación del concepto de calidad educativa en los planes. Se habla de niveles de la calidad, sin especificar, que es para el plan los niveles, como tampoco, cómo el mismo plan asume el concepto de niveles ni mucho menos el de calidad educativa

Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles a través de una mayor eficiencia interna del sistema, una adecuada dotación a los centros educativos y una alta calificación de los docentes. (p. 132). (PDM-A-08-11).
Disminuir al máximo la deserción escolar constituye uno de los elementos centrales no sólo para elevar las tasas de cobertura sino también para mejorar los niveles de calidad del sistema educativo en su conjunto (p. 51) (PDM-H-12-15). Ampliar la cobertura educativa y mejorar los niveles de calidad en la educación del municipio (p. 38) (PDM-LJ-08-11)

Sin embargo este análisis se centra en sub-tópicos encontrados relacionados con la calidad educativa, y en la naturaleza de los mismos, como una forma de develar los comentarios y relaciones que los planes de desarrollo hacen con la categoría calidad educativa.

El análisis se focalizó por aparición de los sub-tópicos y porcentaje de recurrencia en los planes, pero también en la naturaleza de los mismos. Por ello

se puede afirmar que los sub-tópicos con naturaleza tangible alcanzan un 61.1 %, los de naturaleza Intangible un 22.2% y los sub-tópicos que no presentan naturaleza definida, por la forma como son usados en los planes representan un 16.6 %.

De esos sub-tópicos de diversas naturalezas, se encuentran unos que son de alta recurrencia y en su mayoría de naturaleza tangible, los cuales se encuentran en un porcentaje igual o mayor al 18%.

Estos sub-tópicos apuntan a acciones de inversión económica (Infraestructura, Dotación, compra de equipamiento tecnológico) y también al cumplimiento de lineamientos del Estado (Formación Docente, Cobertura, Desarrollo de Competencias, Analfabetismo).

Sin embargo también aparecen unos sub-tópicos de naturaleza intangible como son la Equidad, concepto puesto en boga por el Ministerio de Educación Nacional (Plan sectorial de Educación 2010-2014) y la Integralidad de la Educación, concepto acuñado por la UNESCO (2012) y acogida por el Ministerio de Educación.

Estos sub-tópicos de alta recurrencia se relacionan al concepto de calidad desde diferentes aristas. La Infraestructura por ejemplo, que es el sub-tópico con mayor recurrencia en todos los planes, es asimilado como una condición inherente a la calidad. Tal es el caso del (PDM-A-16-19) que en el programa de “INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DE CALIDAD PARA CRECER JUNTOS” define como como objetivo del programa

Asegurar la existencia de infraestructuras educativas y deportivas dotadas de mobiliarios y equipos tecnológicos pedagógicos a disposición de todos los niños, niñas y jóvenes, apoyados por docentes necesarios que produzcan cambios y hagan competentes a los educandos para lograr una sociedad, justa productiva y competitiva a través de programas educativos que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje. (p.37)

También se identifican planes como (PDM-B-16-19) que colocan en un mismo nivel las condiciones de infraestructura física, con el enfoque pedagógico, y dentro de lo que llaman “la Promoción Educativa” proponen como Objetivo general “*Comprometer esfuerzos administrativos, técnicos y financieros, que faciliten y amplíen el acceso a la educación, **mejoren las condiciones de infraestructura tanto física como pedagógicas** y permitan elevar la calidad de la misma*”. (p. 43)

Mucho de los planes identifican la infraestructura física como uno de los motivos por los cuales es baja la calidad educativa del departamento y los municipios. Ejemplo de ello (PDM-Db-16-19) “Déficit de infraestructura educativa”. (p.19). Pero también la Infraestructura es incluida como parte de los programas y objetivos estratégicos

(PDM-Ds-16-19) Programa Infraestructura Educativa Progreso Garantizado (p. 60). *(PDM-F-04-07) “Mejorar las condiciones logísticas e infraestructura de los establecimientos educativos como parte del mejoramiento de la calidad”* (p. 105). *(PDM-H-12-15) “Dotación de infraestructura para incrementar el acceso a internet durante el cuatrienio”*. (p. c10-1). *(PDM-LJ-16-19) “Plan de Infraestructura Educativa”* (p. 50)

Sin embargo la inversión que se ha venido haciendo en Infraestructura Educativa en La Guajira es significativa, ya que según el informe del DANE (2015) en La Guajira dentro del total del proyecto de presupuesto de inversión para la vigencia 2015, para la cobertura de Educación preescolar, básica y media, se contó con 3.860 millones de pesos. Es importante para esta investigación es concluir que en materia de calidad La Guajira, en sus planes de desarrollo, la relacionan, en un alto porcentaje con la infraestructura física. Otro sub-tópico por su porcentaje de recurrencia es la formación docente, aunque en algunos planes se le llama capacitación. Este se relaciona con la calidad educativa de manera directa.

(PDM-Ut-98-00) “Capacitación y actualización docentes” (p.24). PDM-LJ-16-19 Implementación del programa para la capacitación y cualificación de docentes (p. 36). PDM-F-16-19, Proyectos formulados y gestionados para capacitación docente y/o directivos docentes: Plan de mejoramiento institucional / Plan Territorial de Capacitación (p. 31). (PDM-Mn-12-15) “Capacitación a docentes con el fin de mejorar los procesos educativos y la calidad de la educación” (p.13)

Sin embargo y aunque este sub-tópico está relacionado directamente con la calidad educativa, solo en un plan se habla específicamente de generar política para la formación de los docentes (PDM-Ut-08-11).

Un sub-tópico de alta recurrencia también es cobertura. Este es un concepto que se toma desligado de la calidad. Y es por la respuesta que en materia de lineamientos, el Departamento asume, ya que el mismo SISTEMA NACIONAL DE

INDICADORES EDUCATIVOS (2014), habla sobre la cobertura, la calidad y la eficiencia, como tres categorías independientes. Por ello los planes de desarrollo dinamizan la mayoría de sus esfuerzos a mejorar la cobertura como un indicador de la calidad, pero alejada de la calidad educativa misma.

Otros sub-tópicos son las nuevas tecnologías, mejorar el analfabetismo y desarrollar competencias, Equidad e Integralidad; todos estos son parte de los lineamientos nacionales y de los propósitos de los gobiernos del Estado, que han ido respondido a su vez a los lineamientos de las organizaciones Internaciones.

En contraste con lo anterior, muchos de los sub-tópicos de mediana recurrencia son temas que tienen que ver directamente con el contexto. Temas como la gratuidad del servicio, y el apoyo de los estudiantes en el transporte, alimentación y material de estudio, son relativamente bajos en porcentaje de recurrencia en comparación, con los sub-tópicos anteriores; y además siguen siendo de naturaleza tangible.

Los otros de naturaleza Intangible, y que son de injerencia local, como el factor cultural y los procesos y ambientes de aprendizaje, hacen su aparición muy tímida, sin mayor relevancia en los planes, con apenas un (10%).

Sub-tópicos como Evaluación, Vigilancia y Control del sistema educativo, Implementación de planes de mejoramiento, Desarrollo pedagógico, Igualdad en el servicio, así como el Mejoramiento de los servicios educativos y el Fortalecimiento de valores entre otros, tienen un débil porcentaje de (4%). Lo cual dice mucho de un Departamento, que por su peculiaridad y por la presencia de grupos étnicos

diversos, necesita que su sistema educativo está no solo vigilado, sino también en continua reflexión desde su hacer, lo cual le va a permitir que pueda repensarse y reconstruirse de manera sistémica de acuerdo con sus necesidades y con los resultados de su propia evaluación.

Y que hablar de sub-tópicos como Convenios y alianzas, Programa Regional, cerrar la brecha entre lo Público y Privado, Fortalecimiento administrativo y Programas transversales, entre otros, los cuales poseen un débil (2%). Cuando son estas acciones las que precisamente pueden ayudar a gestionar formas diferentes y contextuales de asumir la educación y mejorar la calidad educativa. Seguramente estas no son las únicas dinámicas que se necesitan, pero la experiencia ajena ha enseñado que cuando los espacios de educación se abren y se articulan a través de alianzas, puede llegar a fomentar verdaderos escenarios de desarrollo sostenible. Prueba de ello son muchos de los países ahora desarrollados.

Existen también unos sub-tópicos que no tienen naturaleza definida por la forma como son usados. Es el caso de Nuevas Tecnologías. En algunos planes se apela a acercar a los estudiantes a estas tecnologías como una forma de mejorar la calidad educativa: *(PDM-EM-16-19) “Incrementar en un 70% el **acceso a nuevas tecnologías** y sistemas de información en las Instituciones Educativas”* (p. 14)

En otros está más del lado de la dotación y equipamiento tecnológico.

(PDM-F-08-11) *“Mejorar la calidad educativa en la educación básica primaria, básica secundaria, educación técnica y universitaria en el municipio de Fonseca, garantizando una adecuada planta de personal docentes, **dotando a las instituciones de herramientas técnicas y tecnológicas modernas...**”*(p.38)

Y en otros se quiere trabajar por la apropiación de las tecnologías y medios como una forma de mejorar el trabajo de los docentes: **(PDM-R-08-11)** *“Implementación y desarrollo de planes de mejoramiento institucional que consideren la formación y actualización de los docentes, el uso y **apropiación de medios y nuevas tecnologías** y el fortalecimiento de la gestión escolar”*. (p.117)

En los sub-tópicos con menos recurrencia, pero igual sin naturaleza definida, la situación es muy parecida. Por ejemplo el sub-tópico Formulación y Continuidad de la Política tiene un tratamiento distinto en algunos planes, según la intención. Su uso se equipara con el uso de estrategias con fines determinados, en este caso para “formar nuevos ciudadanos”. (PDD-98-00) *“Eleva la calidad de la educación mediante el **diseño de estrategias y formulación de políticas tendientes a formar nuevos ciudadanos** con valores culturales, éticos, sociales, cognoscitivos y políticos que le permitan consolidar la base del desarrollo del departamento”* (p.124).

Pero además se habla de políticas para referirse entre otros, a infraestructura y formación, colocando acciones pedagógicas y de financieras como pertenecientes a una misma dimensión.

(PDM-Ub-04-07) ***“La calidad en la educación es una búsqueda constante, de políticas claras y progresistas, que permitan la existencia de instituciones educativas, con estructura física adecuada, personal docente y administrativo cualificado, y una cobertura acorde con las necesidades de la comunidad, permitiendo así, la formación integral de los educandos, de acuerdo a la realidad social y cultural en que viven”***
(p.104).

Esto hace pensar que las concepciones en los planes muchas veces se convierten en términos de uso casi que obligado, pero se carece del conocimiento de la trascendencia e implicaciones de los mismos. Las políticas son ideales, son intenciones que se desdibujan sin un norte claro y además sin unas acciones legales y de ejecución que haga que la política viva. Y en ninguno de estos planes se ha podido evidenciar ¿a qué política se refiere?, ni los lineamientos de la política en referencia, más allá de hacer a alusión a la política nacional.

Lo mismo sucede con los comentarios que asocian la calidad de vida como un sub-tópico relacionado con la calidad educativa. Se habla de calidad de vida de los estudiantes, de los docentes, de la comunidad, como una consecuencia de la baja calidad, pero también como un estímulo para mejorar la calidad. Lo mismo sucede con el sub-tópico transformación, solo usado en un plan, pero desde un planteamiento, en el cual no se alcanza a entender si lo que se quiere es un transformación del hombre para hacerlo productivo, o una transformación de la productividad. (PDM-SJ-11-15) ***“Avanzar en la cobertura y calidad de la educación básica y constituir las bases del proceso de estructuración de la formación del***

recurso humano calificado requerido por el desarrollo de la transformación productiva y competitiva. (p.65).

La mayoría de los sub-tópicos referenciados en los planes son de naturaleza tangible. Además los sub-tópicos considerados de alta recurrencia en los mismos planes también son de naturaleza tangible, al igual que los de mediana y baja recurrencia.

Los sub-tópicos sin naturaleza definida, a excepción de nuevas tecnologías, se encuentran con unos porcentajes de recurrencia medio y bajos. Lo cual sigue manteniendo la tendencia hacia lo que es concreto.

Los sub-tópicos de naturaleza Intangible, son en su mayoría de menor recurrencia, excepción de Equidad (18%) e Integralidad (18%), los cuales son lineamientos Nacionales, y deben estar presente en los planes.

Esta realidad de los planes de desarrollo, develada por el análisis en esta investigación, obliga necesariamente a establecer puntos de tensión con las voces de los actores sociales. Y es que los espacios de diálogo, reconocimiento, trabajo pedagógico, y compromiso con la educación, así como hacen una aparición tímida en los planes, también lo hacen en la realidad. Tal como lo afirma un líder educativa y se evidencia en el análisis.

Con respecto al plan de desarrollo todos sabemos que los planes de desarrollo se construyen a través de unas mesas de concertación que es un plan de desarrollo consensual con la comunidad pero como la comunidad no tiene claro cuál es el concepto de calidad educativa, a eso no le ha

importado sino que miramos más bien que es lo que podemos hacer más en materia de infraestructura, más en materia de dotación, inmobiliarios, pero no vemos a esa parte tan esencial y tangible como es el tema de formación.

Y es que el problema de mejorar la calidad educativa no es un problema de expertos, es un problema colectivo, donde deberían participar los involucrados aprendiendo y compartiendo sus propias prácticas de calidad. Ya que desde una ecología de saberes seguramente se podría ver el problema desde su complejidad. Así lo afirma la coordinadora de una institución educativa.

Cuando se está hablando del plan de desarrollo, no invitan a la educación, sino a los estadistas a los demócratas, estadistas en educación y eso creo que le ha faltado, formación política para entender el tema de la educación. La educación es al fin de cuentas un tema netamente económico y nosotros no podemos estar por fuera de ese proceso.

Y tal como lo dice la coordinadora, el tema de calidad educativa es un tema de política. Esto no quiere decir que se hable de una educación propia o independentista, esto lo que quiere decir es que el reconocimiento y la comprensión de los que son y, hacen y desean es importante en la definición de las políticas de calidad en un contexto. Para que la voz de todos potencie la definición de una política, estrategia u objetivo estratégico, como han llamado a las intenciones de calidad la comunidad, se valide y visibilice. Así lo percibe esta docente de la zona rural indígena

Ósea los planes son buenos pero no llenan las expectativas de pronto al medio ¿por qué? Porque no viene zona rural, ahorita estamos zona rural sola, a veces no meten zona rural con zona urbana y salimos peor, y nosotros en el colegio cuando nos reunimos hacer una evaluación de la capacitación salimos confundidos.

Esta docente al igual que los docentes de la zona urbana, deben preparar a sus estudiantes para ser evaluados bajos los mismos lineamientos y estándares que el resto de estudiantes del país. Sin embargo las diferencias son tan marcadas, que se evidencian con solo escucharla.

Seguramente se pensará que esta docente necesita formación, y que los planes apuntan a ellos en un (48%), pero sub-tópicos como el factor cultural, los procesos y ambientes de aprendizaje alcanzan solo un (10%). Y qué decir de otros como identidad, desarrollo pedagógico y mejoramiento de servicios educativos, entre otros cuya recurrencia apenas es de un (4%).

Se podría entonces formar esta docente sin que exista un reconocimiento de quién es, qué hace y cómo vive su hacer. O se debe permanecer en lo que dice ella 'confundiéndola' con capacitaciones aisladas cada vez que se decreta una nueva intención. Así lo manifiesta un docente del área urbana

Es más, es que tampoco a veces desconocemos los planes de desarrollo, a veces los desconocemos. De pronto ni el municipal, porque lo leímos un día pero no lo hemos apropiado y no hacemos exigencias frente a lo que

allí está expuesto, de lo que allí dice que se va a hacer en educación, si, no hacemos exigencias, no cuestionamos, lo dejamos ahí.

El “dejar ahí” tal como lo afirma la profesora ha abierto las puertas en La Guajira, a trabajar desde las exigencias y ‘carreras’. Los docentes, así como los directivos educativos, acogen los lineamientos del Departamento y/o del Estado sin decir nada, sin establecer crítica. O por el contrario no lo acogen en silencio ya hacen una resistencia pasiva y en secreto. Así lo dice una docente: *Yo no me amargo la vida. Lo que pudo hacer lo hago y lo que no, no. En fin ellos llegan y dicen muchas cosas y nos colocan hacer otras más. Después se van y nunca vuelven y el rector hace también lo mismo.*

Y es que los planes al igual que muchos otros documentos creados por el Estado, se han convertido en un cúmulo de texto e intenciones, pero que a veces poco o nada tienen que ver con la realidad, de los que viven la calidad. Así lo confirma un estudiante: *Si los planes apuntan a la calidad, pero muchas veces quedan en el papel y no lo accionan.*

Sin embargo aún se insiste en buscar expertos para que construyan los planes, los cuales la mayoría de las veces toman una estructura discursiva y metodológica y hacen réplica en varios de los municipios que los contratan, sin tener en cuenta que son municipios diferentes, con presencia de grupos étnicos distintos y con problemáticas distintas también. Algunos de estos casos han sido comentados con anterioridad en este mismo análisis. Así lo afirma un líder comunitario.

Allá iban todos, coincidimos con eso, que no conocemos el plan departamental la pregunta es si tuvieron en cuenta las necesidades de la comunidad o los que lo realizaron suponían que son las necesidades porque una cosa es suponer y otra cosa es diferenciar verdaderamente las necesidades.

Ha hecho cultura que los planes de desarrollo manifiesten, de manera textual, que han hecho la construcción con apoyo de la comunidad. Pero este análisis ha evidenciado a través de las voces de los actores que en muy poco casos, ellos han sentido representados, y en casi ningún caso han sido invitados, a vivir la experiencia y a hacer valer su voz.

Los resultados del análisis de los planes obliga a generar una contratación con las voces de los actores sociales dese el reconocimiento y la fuerza ergativa² que en sus comentarios, al contrario de lo que muestra los planes, está en los sub-tópicos de naturaleza Intangible.

Emergen sub-tópicos, que se hacen visibles, por su fuerza ergativa, como: Respeto por la diversidad, Evaluación de la calidad educativa, Poca comprensión del tema de calidad educativa, Revisión y análisis del tema de calidad educativa, Flexibilidad en la calidad de acuerdo con el contexto, lineamientos confusos y Explotar las potencialidades que se tienen.

² La ergatividad, según el diccionario de lingüística ANAYA, es un tipo de construcción oracional propio de algunas lenguas, donde ocurre un rasgo causal que lleva al sujeto o agente de un verbo transitivo en oposición al objeto directo que no lleva marca. Es decir en las lenguas de estructura ergativa el concepto de sujeto es diferente al concepto de sujeto de las lenguas con estructura acusativa, como es el caso del español, ya que el sujeto se convierte en la oración en parte de su objeto directo. Esta investigación asume la ergatividad desde la fuerza que un actor social tienen en su voz, a través de la cual no solo trasmite enunciados sino que se convierten un acto ilocutivo cargado de sentido y sobre todo de intenciones.

Todos ellos llamados a generar comprensión y hermenéutica desde la acción y el discurso en torno a la calidad educativa. En contraste con esto, los planes tienen sus niveles de recurrencia en sub-tópicos como Infraestructura física y logística (54%), Formación docente (48%), Cobertura (46%), Dotación (46%), Desarrollo de competencias (26%). Todos ellos con el propósito de inversión económica y/o medición de indicadores.

Este es el estado de un Departamento declarado Multiétnico y Pluricultural. Con mucha riqueza minera, pero con más riqueza cultural. Un departamento que se mueve entre tensiones y bonanzas, y que ha aprendido a vivir día con día.

6. A manera de Conclusión

A continuación se presentan algunas conclusiones, que más que textos concluyentes son llamadas a la reflexión y a la construcción colectiva de una forma distinta de diseñar y construir planes de desarrollo que realmente apunten a mejorar la calidad educativa.

Por ello desarrollar un análisis complejo frente al fenómeno de calidad en La Guajira, es un asunto ineludible si lo que se quiere es mejorar la calidad educativa, pero desde su integralidad. Esta búsqueda debe asumirse como un proceso político, educativo y social intencionado, libre del pensamiento abismal que nos retiene y no permite que la comunidad trascienda la noción reduccionista de calidad.

Los planes de desarrollo se deben convertir en un pretexto de análisis y reflexión sobre la realidad, que permita reconocer y reconocerse de manera

colectiva, y no un documento construido desde la ignorancia. Estos deben ser contruidos con los miembros de la comunidad educativa, quien vive sus propias prácticas de calidad, y por tanto son los llamados a configurar estos planes y luego sus planes y proyectos educativos, para entonces si poder pensar en la obtención de la calidad educativa que tanto han deseado.

La deconstrucción de las políticas y praxis del sector educativo es un ejercicio que debe hacerse de manera inmediata. El escenario educativo colapsa día con día. Las acciones emprendidas en los programas del Estado, en los planes de desarrollo del departamento y los municipios son paliativos y reactivas. Si lo que se quiere es generar verdaderas transformaciones, el primer paso en reconstruir la noción de identidad que se tiene y poder asimilarse como parte de una identidad colectiva, la cual deben ser un proyecto político y social.

La identidad colectiva fortalecerá la interculturalidad y las acciones para lograr afianzarla, para entonces si pensar en mejorar la calidad educativa. No se pude seguir construyendo un discurso de calidad sin saber que es para la comunidad la calidad, pero tampoco se pude conceptuar sobre la calidad educativa que los Guajiros pueden alcanzar si antes no se reconocen críticamente como parte de una identidad colectiva.

Y es la identidad colectiva lo que puede potenciar la búsqueda de una sociedad intercultural. Centrada en el dialogo y la escucha, permeada por la ecología de saberes y con un espíritu decolonizador. Esta escenario podría a futuro sacarnos honroso último lugar en los resultados de las evaluaciones del estado Colombiano para la educación, pero sobre todo y lo más importante

propiciar espacios de formación pertinentes y coherentes para unos estudiantes que se están formando en una sociedad con las características de la sociedad Guajira.

7. Bibliografía

Braslavsky, A. &. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América latina*. Buenos Aires, Argentina.: UNESCO: Instituto Internacional de Planeación de la educación.

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 educativ. Buenos Aires

Bossier, S. (13 de abril 2015 de 2004). *Desarrollo Endógeno: ¿Para qué?, ¿Para quién? (El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)*". Obtenido de Red de investigación y acción para el desarrollo local: [http / www.rindel.cl](http://www.rindel.cl)

Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Unesco. Obtenido de Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Unesco.

Gadamer, H.-G. (1973). *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme.

Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción Comunicativa*. Ciudad de México: taurus.

Hoyos, M., Lemos, C., Cuesta, R., Redondo, M., & otros. (2011). *Proyecto Educativo Institucional P.E.I. Universidad de La Guajira*.

- Max-Neef, M. (1998). Desarrollo a Escala Humana, conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Montevideo- Uruguay: Nordan comunidad.
- López, F. (1994). La Gestión de calidad en educación. Madrid: La muralla S.A.
- Sánchez J. (2013). La construcción del objeto de estudio de la línea de investigación sobre Administración y Desarrollo de los Sistemas Educativos. Universidad del Magdalena. Santa Marta.
- Sander, B. (1996). Gestión Educativa y Calidad de Vida. En Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento. Buenos Aires, Argentina: Editorial Troquel.: Editorial Troquel.
- Scianca, A. (2007). LA BATALLA IDENTITARIA. Artículo original publicado en el número 229 de la revista Orión, octubre de 2003, poster 229 de la revista Orión, octubre de 2003, posteriormente publicado en el número 15 de la revista Tierra y Pueblo., 40-48
- Santos, B. (2010). Descolonizar el saber, reinventar el poder. Uruguay: Universidad de la república. Uruguay: Trilce, Extensión.
- UNESCO. (2014). ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE Lograr la calidad para todos. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013-2014. París: Ediciones UNESCO.
- VanDijk, T. (1988). Texto y Contexto. Madrid: Cátedra.