



PLANES DE DESARROLLO EDUCATIVO

DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

**Jorge Oswaldo Sánchez Buitrago
Hilda María Choles Almazo
María Paola Bertel Narváz**

Planes de desarrollo educativo del departamento del Magdalena

**Jorge Oswaldo Sánchez Buitrago
Hilda María Choles Almazo
María Paola Bertel Narváez**

Colección Ciencias Sociales
Serie: Educación y Pedagogía

Sánchez Buitrago, Jorge Oswaldo, autor
Planes de desarrollo educativo del departamento del Magdalena / Jorge Oswaldo Sánchez Buitrago, Hilda María Choles Almazo, María Paola Bertel Narváez -- Primera edición -- Santa Marta : Editorial Unimagdalena, 2023.
1 recurso en línea : archivo de texto: PDF. -- (Ciencias Sociales. Educación y Pedagogía)
Incluye datos curriculares de los autores -- Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-958-746-579-2 (impreso) -- 978-958-746-580-8 (pdf) -- 978-958-746-581-5 (epub)
1. Planificación educativa - Investigaciones - Magdalena - Siglos XX-XXI 2. Planes de desarrollo - Investigaciones -Magdalena - Siglos XX-XXI 3. Calidad en la educación - Magdalena 4. Política educativa - Magdalena I. Choles Almazo, Hilda María, autor II. Bertel Narváez, María Paola, autor
CDD: 371.2070986116 ed. 23
CO-BoBN- a1108801

Primera edición, febrero de 2023

2023 © Universidad del Magdalena. Derechos Reservados.

Editorial Unimagdalena
Carrera 32 n.º 22-08
Edificio de Innovación y Emprendimiento
(57 - 605) 4381000 Ext. 1888
Santa Marta D.T.C.H. - Colombia
editorial@unimagdalena.edu.co
<https://editorial.unimagdalena.edu.co/>

Colección Ciencias Sociales, serie: Educación y Pedagogía

Rector: Pablo Vera Salazar
Vicerrector de Investigación: Jorge Enrique Elías-Caro

Diseño editorial: Luis Felipe Márquez Lora
Diagramación: Eduard Hernández Rodríguez
Diseño de portada: Orlando Javier Contreras Cantillo
Corrección de estilo: Diva Marcela Piamba Tulcan

Santa Marta, Colombia, 2023

ISBN: 978-958-746-579-2 (impreso)
ISBN: 978-958-746-580-8 (pdf)
ISBN: 978-958-746-581-5 (epub)

DOI: <https://doi.org/10.21676/9789587465761>

Hecho en Colombia - Made in Colombia

La UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA, en su calidad de editora y titular de derechos patrimoniales de autor, y en su propósito de contribuir con la difusión y divulgación del conocimiento, la producción intelectual y la educación, dispone autorizar la reproducción impresa o digital del presente libro, de manera total o parcial, así como su distribución, difusión o comunicación pública (puesta a disposición) en medio impreso o digital de manera libre y gratuita, en tanto se mantenga la integridad del texto y se dé la correspondiente cita a sus autores y mención institucional. Queda prohibida la comercialización o venta a cualquier título de este material.



Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores y no compromete al pensamiento institucional de la Universidad del Magdalena, ni genera responsabilidad frente a terceros.

Tabla de contenido

Introducción.....	12
Capítulo 1. Los planes departamentales de desarrollo educativo	23
Capítulo 2. Concepciones de educación que subyacen en los planes de desarrollo.....	30
Relevancias en las concepciones de educación ...	30
Opacidades en las concepciones de educación ...	37
Una concepción emergente de educación para la formulación de planes de desarrollo.....	42
Capítulo 3. Concepciones de calidad educativa que subyacen en los planes de desarrollo.....	47
Relevancias en las concepciones de calidad educativa	47
Opacidades en las concepciones de calidad educativa	53
Una concepción emergente de calidad educativa para la formulación de planes de desarrollo.....	56

Capítulo 4. Concepciones de desarrollo educativo que subyacen en los planes de desarrollo.....	62
Relevancias en las concepciones de desarrollo educativo.....	62
Opacidades en las concepciones de desarrollo educativo.....	66
Una concepción emergente de desarrollo educativo para la formulación de planes de desarrollo.....	72
Capítulo 5. Principales diagnósticos asociados al sector educativo	76
Relevancias en los principales diagnósticos asociados al sector educativo	76
Opacidades en los principales diagnósticos asociados al sector educativo	98
Concepciones emergentes para los principales diagnósticos asociados al sector educativo.....	100
Capítulo 6. Estrategias de gestión de calidad educativa que subyacen en los planes de desarrollo.....	107
Relevancias en las estrategias de gestión de calidad educativa.....	107
Opacidades en las estrategias de gestión de calidad educativa.....	111

Una concepción emergente de las estrategias de gestión de calidad educativa para la formulación de planes de desarrollo.....	115
--	-----

Capítulo 7. Políticas orientadoras de los planes de desarrollo (políticas públicas que sustentan el diseño de los planes) 121

Relevancias en las políticas orientadoras de los planes de desarrollo	123
Opacidades en las políticas orientadoras de los planes de desarrollo	125
Una concepción emergente de las políticas orientadoras de los planes de desarrollo.....	128

Capítulo 8. Objetivos estratégicos asociados al sector educativo 134

Relevancias en los objetivos estratégicos asociados al sector educativo.....	134
Opacidades en los objetivos estratégicos asociados al sector educativo.....	139
Una concepción emergente para los objetivos estratégicos asociados al sector educativo	141

Capítulo 9. Estrategias de cobertura y eficiencia educativa 144

Relevancias en las estrategias de cobertura educativa y eficiencia educativa.....	144
---	-----

Opacidades en las estrategias de cobertura educativa y eficiencia educativa.....	154
Una concepción emergente para las estrategias de cobertura y eficiencia educativa..	158

**Capítulo 10. Mecanismos y criterios de
seguimiento y evaluación de los planes de
desarrollo..... 163**

Relevancias en los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.....	164
Opacidades en los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.....	168
Una concepción emergente sobre los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.....	172

**Capítulo 11. Estrategias de participación
en los planes de desarrollo 173**

Relevancias en las estrategias de participación en los Planes de Desarrollo.....	174
Opacidades en las estrategias de participación en los planes de desarrollo	179
Una concepción emergente de las estrategias de participación en los planes de desarrollo.....	182

Capítulo 12. Rasgos identitarios de los grupos étnicos	186
Relevancias en las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo	188
Opacidades en las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo	193
Una concepción emergente de las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo.....	196
Lecciones aprendidas	199
Referencias.....	207
Anexos	219

Índice de tablas

Tabla 1. Resumen de concepciones de educación en los PDD analizados	40
Tabla 2. Concepciones de calidad educativa en los PDD analizados	55
Tabla 3. Resumen de concepciones sobre desarrollo educativo en los PDD analizados.....	71
Tabla 4. Resultados Pruebas Saber del departamento del Magdalena, niveles de desempeño 2009	79

Tabla 5. Tasa de deserción escolar por niveles	84
Tabla 6. Comparativo nacional, regional, Magdalena y Santa Marta (Saber 11)	84
Tabla 7. Tasa de escolaridad PDD 1995-1997	91
Tabla 8. Resumen de indicadores diagnósticos del sector educativo más usados en los PDD del Magdalena	105
Tabla 9. Principales estrategias de gestión de calidad educativa	113
Tabla 10. Principales políticas orientadoras de los PDD	127
Tabla 11. Objetivos estratégicos relacionados con la educación en los PDD	139
Tabla 12. Otros programas o estrategias asociados al sector educativo en los PDD	151
Tabla 13. Principales estrategias de cobertura y eficiencia educativa en los PDD del Magdalena	154
Tabla 14. Resumen de mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación en los PDD del Magdalena	169
Tabla 15. Estrategias de participación en los PDD del Magdalena	180
Tabla 16. Programas o estrategias de educación para los grupos étnicos	194

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Indicadores presentes en el PDD 1995-1997	90
---	----

Índice de figuras

Figura 1. Propuesta de configuración de la gestión para el mejoramiento de la calidad educativa.....	119
---	-----

Índice de gráficos

Gráfico 1. Cobertura bruta total por niveles educativos (%), año 2009.....	77
Gráfico 2. Cobertura bruta y neta de preescolar, básica y media en municipios no certificados del Magdalena 2018	83
Gráfico 3. Matrícula escolar en municipios atendidos por el Departamento de Magdalena, según sector, 2015	86

Gráfico 4. Matrícula escolar en municipios atendidos por el Departamento de Magdalena, según área geográfica, 2015	86
Gráfico 5. Tasa de analfabetismo por subregiones en el departamento del Magdalena	87
Gráfico 6. Tasa de aprobación, repitencia y deserción (nivel preescolar)	92
Gráfico 7. Tasa de repitencia y deserción (nivel básica primaria)	93
Gráfico 8. Tasas de aprobación, repitencia y deserción (nivel básica secundaria)	94
Gráfico 9. Población potencial para atender por niveles educativos (rural y urbana).....	96
Gráfico 10. Número de colegios oficiales por nivel educativo (años 1990).....	97

Introducción

La educación en los territorios es un tema que permanece siempre vigente a través del tiempo, pues es motor esencial para el cambio demandado por los individuos y para el desarrollo de la sociedad en general (Neugebauer *et al.*, 2014). Dado lo anterior, analizar la educación en contextos específicos, en este caso en el departamento del Magdalena, implica pensar en el desarrollo regional.

El presente libro es resultado del proyecto de investigación denominado “*Concepciones de calidad educativa subyacentes en los Planes de Desarrollo del Departamento del Magdalena: trazabilidad de las políticas educativas territoriales*”, adelantado por parte de los grupos de investigación Gestión Pedagógica Transformadora (GEPET), adscrito a la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Magdalena y al Grupo de investigación en Educación, Colaboración y Tecnologías de Información y Comunicación (InecTIC), de la Universidad de La Guajira.

La investigación en mención develó, a partir de la revisión sistemática de los documentos formales de los planes de desarrollo que han orientado y configurado la realidad educativa del departamento del

Magdalena desde 1995 hasta el 2020, las concepciones de educación, calidad educativa, desarrollo educativo; los principales diagnósticos asociados al sector educativo, las estrategias de gestión de la calidad educativa, las políticas orientadoras, los objetivos estratégicos asociados al sector educativo, las concepciones de cobertura y eficiencia educativa, los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación; las estrategias de participación y los rasgos identitarios de los grupos étnicos que se reconocen en tales planes.

Para dar cumplimiento con el objetivo de la investigación, se realizó una lectura comprensiva de los planes de desarrollo departamental del Magdalena, lo que permitió revisar las concepciones asociadas a las categorías anteriormente mencionadas, implícitas y explícitas, presentes en estos documentos de política pública; al igual, se realizó una lectura crítica de los programas, estrategias y acciones emprendidas durante los años analizados. La investigación tuvo como objetivo aportar a la comprensión de los problemas educativos del territorio departamental y dar soporte a una discusión crítica que coadyuve a configurar escenarios de desarrollo para el sector educativo.

De acuerdo con el encuadre epistemológico de la investigación, se privilegió el enfoque histórico-hermenéutico, ya que, como lo sostiene Ortiz-Ocaña (2017), este propicia el análisis, la interpretación y la posterior comprensión de los textos (en este caso del contenido de los planes de desarrollo departamentales del Magdalena, atendiendo, a la vez, las necesidades metodológicas de

los investigadores). El proceso investigativo requirió el análisis crítico del discurso, fundamentado en el devenir histórico del territorio, para visualizar un escenario ideal en el que se puedan entretrejer propuestas tanto para una gestión adecuada de las políticas públicas educativas como para la consolidación de la calidad educativa, la cual no sea exclusivamente comprendida como la mejora en los desempeños en pruebas externas nacionales e internacionales, sino también como el punto medio para la satisfacción de las necesidades educativas y la posterior transformación social del territorio magdalenense.

Nuestra opción metodológica está fundamentada en las categorías comprensión, sentido, significado y acción. Ortiz-Ocaña (2013a) sostiene que con este enfoque se aporta a la interpretación y comprensión de las realidades socioculturales y educativas, sin dejar de lado la acción de los sujetos, que se manifiesta en sus intenciones, razones y motivos. En esta obra, el análisis, la interpretación y la comprensión se constituyen en un ejercicio hermenéutico, a través del cual se devela la realidad, emergen nuevas propuestas de gestión pedagógica y se construyen escenarios para la planeación educativa y los sistemas de evaluación y seguimiento a las políticas públicas educativas. Con lo anterior se espera aportar a la construcción de nuevas realidades signadas por la mejora permanente de la calidad del servicio educativo en el territorio.

En los sectores educativos y la sociedad en general es evidente la baja calidad educativa percibida en el territorio magdalenense, lo que se corrobora principalmente

en los resultados de las Pruebas Saber y en otros indicadores del sector. El presente libro tiene como propósito reflexionar sobre el devenir histórico de la planeación territorial educativa en el Departamento, especialmente a partir de las concepciones asociadas al sector que han orientado las políticas educativas, según se lee en los planes sectoriales de educación; la intención con esto es que a través del discurso configurado se puedan proponer concepciones y visiones emergentes fundamentadas en la comprensión de la realidad, que posibiliten el tránsito de escenarios ideales a escenarios posibles del desarrollo educativo territorial.

Se utilizó como método fundamental el análisis crítico del discurso, dada la intención comprensiva de la investigación, basado en la sistematización de los planes de desarrollo del departamento del Magdalena en el período comprendido entre 1995 y 2020. De esta forma, el discurso se asumió como la herramienta fundamental, ya que se constituyó en el elemento central para la interpretación y comprensión de las categorías objeto de estudio; la investigación adoptó como testimonio las voces no verbales de los actores sociales (Habermas, 2002) contenidas de manera explícita en los planes de desarrollo departamentales. De acuerdo con Strauss y Corbin (2012), «cada método de investigar debe recibir su debido reconocimiento y ser valorado por su contribución específica» (p. 36), lo que en este caso implicó el privilegio del análisis crítico del discurso, coherente con el problema de investigación y los objetivos investigativos.

Por lo anterior, más allá de un método lineal, esta investigación demandó una propuesta metodológica dinámica, que propiciara que nuevas preguntas «[emergieran] durante el proceso investigación» (Strauss y Corbin, 2012, p. 37), dado que se concibieron las estructuras lingüísticas no como algo estático, sino como algo que está en continua comunicación.

El discurso es una práctica social impregnada de las intenciones dialógicas de los sujetos. Por lo tanto, se asumen los planes de desarrollo como herramientas que integran dichas intenciones dialógicas de planeación, gestión y desarrollo territorial; a la vez, el discurso presente en los planes de desarrollo tiene la pretensión de convertirse en acción concreta, por lo cual es pertinente analizar el discurso explícito e implícito en los planes de desarrollo, especialmente en lo referido a categorías preponderantes como calidad educativa, estrategias de gestión y desarrollo, mecanismo de seguimiento de la calidad educativa y resultados e impactos esperados en el departamento del Magdalena, entre otros.

La intención comprensiva del enfoque hermenéutico propició el análisis crítico del discurso para la interpretación de los textos. Al estar inmersa en las ciencias sociales y humanas, el carácter subjetivo se hizo presente, dado que los fenómenos sociales manifiestan los valores, intenciones y experiencias para dar sentido a las significaciones de los sujetos, lo que se sintetiza en lo expresado por Chanlat (2006): «El hombre que es a su vez su objeto y su sujeto, no puede ponerse él mismo

entre paréntesis para considerar la realidad independiente de él» (p. 21).

Estos aspectos propios de las subjetividades se lograron identificar en los textos analizados, así como las huellas históricas y contextuales del territorio, las cuales no son estáticas, como lo manifiesta Van Dijk (1988), sino que se forjan en la complejidad y en las interrelaciones de los actores sociales; este elemento fue de vital importancia, ya que por la naturaleza de los planes de desarrollo, es sabido que traen inmersos en su corpus los cambios propios de las realidades territoriales, así como de las políticas públicas y las directrices gubernamentales.

De esta forma, y en concordancia con lo expuesto por Van Dijk (1988), la realidad territorial cumple un papel fundamental en la interpretación de los textos tanto orales como escritos. Así, el contexto incide directamente en los discursos orales y escritos y, a la vez, el mismo discurso tiene la potencialidad de reconfigurar las características del contexto, propiciando el cambio. Por lo tanto, en las unidades discursivas presentes en los planes de desarrollo están inmersos los significados y sentidos que los actores sociales poseen en relación con el territorio, así como sus intenciones, propuestas, iniciativas, etc. Van Dijk (1988) continúa afirmando que, para emprender ejercicios comprensivos de un discurso se debe ir más allá de las estructuras propias del discurso, en otras palabras, resulta insuficiente estudiar exclusivamente las operaciones mentales que se originan en el lenguaje y se hacen presentes en el discurso,

por lo que se hace necesario comprender el discurso como un ejercicio propio de la práctica social, que se lleva a cabo dentro de una dinámica sociocultural.

Entonces, un ejercicio comprensivo de los planes departamentales de desarrollo no puede ser ajeno a estas «huellas del contexto» mencionadas por Van Dijk (1988), sino que estas deben ser tenidas en cuenta al momento de llevar a cabo análisis de tipo hermenéutico. Este aspecto fue integrado al análisis de los planes departamentales de desarrollo con el ánimo de develar la manera como fueron asumidas las categorías focalizadas en la investigación, así como la forma en que el contexto, por medio de las voces de los actores sociales, ha estructurado estas categorías dentro de los planes de desarrollo y, consecuentemente, cómo este proceso ha orientado las realidades educativas del departamento del Magdalena.

Como estrategia para la sistematización de la información se diseñó una matriz de análisis discursivo que contenía preguntas generadoras de diálogo; a la vez, la naturaleza hermenéutica de la investigación propició que nuevas preguntas emergieran en la medida en que los investigadores entraran en diálogo con el texto. Adicionalmente, este ejercicio de sistematización permitió identificar el estado de desarrollo conceptual y teórico de las categorías, la continuidad de las políticas educativas, el nivel de articulación con las necesidades del territorio, entre otros aspectos que se presentan en los doce capítulos de este libro. Estos aspectos son de primordial importancia para el desarrollo educativo

del Magdalena, ya que en palabras de Sander (1996), «la calidad política de la educación refleja su capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad» (s. p.).

Adicionalmente, se hizo uso del metacódigo relevancia-opacidad en la construcción sistémica de las realidades (Pintos, 2000), que propició la identificación de tensiones en los planes de desarrollo, así como la articulación de las unidades comprensivas entre sí, por medio de la identificación de aquellos programas, estrategias o acciones consignadas en los planes con mayores y menores recurrencias durante el periodo estudiado.

A lo largo del texto se presentarán los principales resultados del análisis de contenido de los ocho planes de desarrollo evaluados; para conocimiento del lector, estos fueron:

- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Magdalena renace* (2020-2023)
- Plan decenal de educación del departamento del Magdalena (2010-2019)
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Magdalena social es la vía* (2016-2019)
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Construyendo respeto por el Magdalena* (2012-2015)
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *¡El Magdalena unido: la gran transformación!* (2008-2011)

- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Liderazgo, seguridad y transparencia* (2004-2007)
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Para progresar en serio* (2001-2003)
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Por la reconstrucción del Magdalena* (1995-1997)

La ventana de análisis de esta investigación comprendió desde el año 1991 a la actualidad, por lo que se intentaron recuperar los planes de desarrollo disponibles en la web de todos los periodos de gobierno; igualmente se recurrió a fuentes oficiales del Gobierno departamental y encontramos disponibles los mencionados previamente.

Para facilitar la lectura, los planes de desarrollo analizados, en esta obra fueron codificados de la siguiente manera:

- PDD (2020-2023): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Magdalena renace* (2020-2023)
- PDE (2010-2019): Plan decenal de educación del departamento del Magdalena (2010-2019)
- PDD (2016-2019): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Magdalena social es la vía* (2016-2019)
- PDD (2012-2015): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Construyendo respeto por el Magdalena* (2012-2015)

- PDD (2008-2011): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: ¡El Magdalena unido: la gran transformación! (2008-2011)
- PDD (2004-2007): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Liderazgo, seguridad y transparencia* (2004-2007)
- PDD (2001-2003): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Para progresar en serio* (2001-2003)
- PDD (1995-1997): Plan de desarrollo departamental del Magdalena: *Por la reconstrucción del Magdalena* (1995-1997)

En cuanto al contenido, el libro está integrado por doce capítulos. En el primero se expone un contexto referencial básico sobre el desarrollo histórico de la planeación que se complementa con la discusión de algunos elementos conceptuales y teóricos. En el segundo se exponen las concepciones explícitas e implícitas sobre educación subyacentes en los planes objeto de estudio y se propone una concepción emergente de educación para futuros procesos de planeación del desarrollo sectorial educativo.

El capítulo tercero aborda la categoría calidad educativa, haciendo un análisis de las relevancias y opacidades encontradas en los planes de desarrollo; al cierre del capítulo se plantea una concepción emergente de calidad educativa en los procesos de planeación territorial. El cuarto capítulo corresponde a la categoría desarrollo educativo, presentando los elementos explícitos

e implícitos, y una concepción emergente de la misma. Con la misma estructura se desarrollan los siguientes capítulos: el cinco presenta la categoría diagnósticos asociados al sector educativo, el sexto corresponde a la categoría estrategias de gestión de la calidad educativa, el séptimo aborda las políticas orientadoras de los planes de desarrollo, el octavo corresponde a los objetivos estratégicos asociados al sector educativo, el noveno se ocupa de las estrategias de cobertura y eficiencia educativa, el décimo versa sobre los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, el décimo primero analiza las estrategias de participación en los planes de desarrollo y el último profundiza en los rasgos identitarios de los grupos étnicos presentes en el territorio magdalenense.

Este libro es una contribución a la reflexión sobre las problemáticas territoriales del sector educativo a partir de la lectura crítica de los planes de desarrollo, bajo la convicción de que este abordaje comprensivo permite evidenciar las concepciones y direcciones de tales planes, lo que implica la posibilidad de configurar escenarios para el desarrollo educativo en función del mejoramiento progresivo de la calidad educativa del territorio que se exprese en una educación de alta calidad para todos.

Capítulo 1. Los planes departamentales de desarrollo educativo

La palabra *planeamiento* hace referencia a la «acción y efecto de planear (trazar un plan)» (Real Académica de la Lengua Española, s. f., s. p.); esta definición amplia y ambigua permite que gran multiplicidad de procesos sean comprendidos como dinámicas de planeación. No obstante, para comprender específicamente lo que se concibe como planeación, es menester estudiar sus inicios como fenómeno social, lo cual haremos a continuación.

Las alusiones iniciales a la planeación se vincularon con el uso dado en el territorio (Sandoval, 2014), con la finalidad de servir de estrategia de control del entorno para asegurar la supervivencia de las comunidades; de esta manera nacieron las formas de territorialidad y el acceso al uso del suelo. Así, la planeación surge como uno de los instrumentos más útiles para «ejercer el poder sobre un territorio determinado» (Fernández-Güell, 2013, p. 21)

Adicionalmente, el concepto de planificación también ha sido adoptado en múltiples entornos — como la guerra, especialmente a partir de la Grecia antigua, en la cual se asociaba con el de estrategia—.

Con el pasar del tiempo, el concepto de planeación ha ampliado su campo. Ya en el fin del siglo XIX, la teoría de Fayol incluye el aspecto de la «previsión», que se define como una fase de preparación del ciclo administrativo y de la gestión empresarial e industrial, entendido como «calcular el porvenir y prepararse para ello» (Sandoval, 2014, s. p.); este concepto sigue vigente hasta nuestros días.

Por otra parte, Matus, citado por Sandoval (2014) sostiene que «la planificación es el pensamiento que precede a la acción» (s. p.). En cuanto al desarrollo histórico, durante los años setenta del siglo XX se hizo uso de la planeación mediante modelos netamente cuantitativos, lo cual trajo como consecuencia una limitación: este tipo de modelos no pueden explicar por sí mismos determinados fenómenos inherentes a la naturaleza humana. Ya en los años ochenta se desarrolló la planificación en Latinoamérica como estrategia para dar solución a las necesidades económicas y sociales de los gobiernos de turno.

En los años noventa tomaron fuerza los procesos de planificación para atender acciones en el corto plazo, como resultado de las inconsistencias en la gestión pública. La inflación, los superávits en las balanzas de pagos de algunos países y otros factores de índole económico proporcionaron los recursos para cubrir las obligaciones de la deuda pública, lo cual brindó recursos para invertir en obras sociales. Este contexto propició la puesta en marcha de políticas públicas de inversión, lo cual conllevó la necesidad de definir de manera

explícita la visión del país y del territorio que se deseaba, en conjunto con ciertas proyecciones para la gestión e inversión de obras definidas.

El resurgimiento de la planificación en los años noventa se justificó por la preponderancia que las naciones y los gobiernos le otorgaron tanto a la administración de las acciones a futuro como a la consolidación institucional de las dinámicas de la planificación. Este resurgimiento del papel del Estado lo posiciona como una organización con la capacidad para construir ideales y sueños, emprendiendo procesos que aporten a la configuración de las realidades sociales esperadas.

En cuanto a organismos multinacionales de planificación en Latinoamérica y el Caribe, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES) realiza trabajos de acompañamiento a los países de la región, a través de estrategias de capacitación para el diseño y ejecución de documentos técnicos y la creación de redes de colaboración (Sandoval, 2014). De esta forma, la existencia de organismos que tienen como propósito la promoción de la planeación ha hecho que esta sea asumida como un proceso permanente. Dichos organismos junto con ciertas acciones, procedimientos e instrumentos establecidos pretenden lograr los objetivos propuestos para la consolidación de los procesos de planeación en los territorios latinoamericanos.

Este proceso de constante cambio en torno al concepto de planeación sigue en curso; en palabras de Sánchez (2010), la planeación «[...] sin cambiar su esencia,

se sigue vistiendo con nuevos ropajes» (p. 140), por lo que también se pueden encontrar referencias a la categoría planeación como «planeación estratégica», «planeación integral», entre otras; no obstante, la planeación no ha dejado de ser concebida como un concepto tecnicista e instrumental, resistente a nuevos sentidos que la doten de un carácter más reflexivo y crítico.

Consecuentemente, la invitación es a reconfigurar las prácticas de planeación como punto de partida para construir una visión emergente de las realidades sociales, que aporten a la comprensión y a la transformación de los territorios:

De esta resignificación conceptual de la planeación se puede esperar que se deriven para los procesos de la planeación transformaciones en sus conceptos generativos, tanto de orden epistémico, filosófico como conceptual; lo cual inducirá necesariamente nuevas prácticas de planeación, nuevos abordajes metodológicos de los escenarios motivo de la intervención planificadora y en consecuencia la generación y adopción de nuevas herramientas sociales para la construcción del futuro (Sánchez, 2010, p. 142).

El proceso de continua búsqueda para la configuración de la categoría planeación implicó la consolidación de los planes de desarrollo como herramienta escrita orientadora de las acciones por realizar dentro de un periodo de tiempo determinado, la cual permite realizar ejercicios prospectivos en beneficio del

desarrollo social, económico, cultural y territorial. Estos documentos de planeación surgieron a principios de la década de los ochenta y su metodología incluyó a la población para que esta se vinculara más de cerca en sus procesos; la planeación se empezó a separar de lo urbano para abordar lo local, por lo que se comenzaron a configurar marcos institucionales para la democratización de las dinámicas de planeación (Sandoval, 2014).

Los planes de desarrollo permiten conocer el estado de desarrollo de distintos aspectos de índole territorial para, a partir de estos diagnósticos, proponer vías de acción para el desarrollo de las comunidades. Por lo tanto, se puede afirmar que los planes de desarrollo (Choles, 2016) son un instrumento que tiene como propósito gestionar el desarrollo social en el marco territorial, por lo que sirven de insumo para fundamentar las urgencias de los individuos en el territorio, y como consecuencia aportan a la consolidación de la calidad de vida de los ciudadanos.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.) conceptualiza así los planes de desarrollo:

El documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP. (s. p.)

Siguiendo esta lógica, los planes de desarrollo contienen aspectos legales y formales que sirven para dinamizar las acciones de gobierno y las políticas públicas, satisfacer necesidades sociales y dar lugar a la posición de la población sobre cómo desean que se construyan sus nuevas realidades. Todo esto se constituye en el ideal de los planes de desarrollo.

En sintonía con las reflexiones anteriores, se podría decir que una concepción emergente para la formulación de los planes de desarrollo de una región necesita configurarse atendiendo estos criterios básicos:

- La pertinencia: los planes de desarrollo son configuraciones que recogen deseos y aspiraciones de la comunidad, así como acciones de intervención a problemáticas. Por tanto, deben generar avances tangibles y verificables por la comunidad, que en últimas es quien percibe si se ha avanzado o no en la solución de sus necesidades.
- La viabilidad: todo plan debe ser viable. Si bien es cierto es importante soñar con un escenario ideal, la poca viabilidad en la estructuración de las acciones condena al fracaso la gestión que se pueda desarrollar.
- La concertación: la negociación con la comunidad es fundamental para que las acciones lleguen a feliz término; difícilmente se podría desarrollar un plan que la comunidad no considere como propio.

- La participación: al igual que el ítem anterior, la voz de la comunidad es fundamental en la estructuración de un plan de desarrollo. Muchas veces las acciones fracasan por la omisión o negación de la participación de la comunidad.
- La gestión: todo plan de desarrollo necesita unas estrategias de gestión. El documento como tal no cobra validez por sí solo; es el mecanismo de gestión identificado lo que puede garantizar que las acciones lleguen a feliz término, o que la comunidad acompañe el desarrollo del plan.
- La evaluación: los mecanismos de seguimiento y evaluación son fundamentales para el éxito en la implementación de un plan de desarrollo. Solo la evaluación puede garantizar que lo gestionado e implementado guarde los criterios de valor y avance que la comunidad requiere y necesita; además garantiza la revisión y mejora progresiva de dichas acciones.

Estos criterios propuestos y algunos otros podrían aunar los esfuerzos en la construcción de un plan de desarrollo satisfactorio. Sin embargo, es sabido que en algunas regiones estos ejercicios solo se limitan a cumplir con la normatividad y no promueven el desarrollo de la comunidad. En estos casos, poco o nada ayuda esta concepción.

Capítulo 2. Concepciones de educación que subyacen en los planes de desarrollo

En el presente capítulo se presentan las concepciones de educación, explícitas (relevancias) e implícitas (opacidades) en los siete planes departamentales de desarrollo y en el plan decenal de educación del Magdalena (2010-2019).

Relevancias en las concepciones de educación

El PDE (2010-2019) comprende la educación como elemento fundamental para el desarrollo integral de la sociedad y también como un derecho promulgado por la *Constitución nacional*. Sin embargo, no es un fenómeno limitado al contexto nacional, debido a que también es influido por las dinámicas económicas, sociales y culturales de la globalidad, lo que posiciona a la educación como una cuestión compleja, que debe ser abordada desde múltiples perspectivas, lo cual se evidencia en las dinámicas de los sistemas educativos y en los procesos de la gestión de las organizaciones educativas.

En consecuencia, el PDE (2010-2019) conceptualiza que la educación aporta al desarrollo social

en tres puntos básicos: el crecimiento económico; la movilidad social y la disminución tanto de la discriminación como de la exclusión; y por último, en la prevención de la violencia por medio del fortalecimiento de los valores de la democracia y la cohesión social.

De manera general, el concepto de educación planteado en el *Plan decenal de educación del Magdalena* refleja la realidad educativa global y local, ya que recoge de manera concisa los impactos de la educación en la sociedad, integrando al concepto de educación la responsabilidad que tienen el Estado y las políticas públicas sobre los procesos de formación de sus ciudadanos, cambiando la perspectiva de que la educación de calidad es responsabilidad exclusiva de los docentes o de la gestión aislada de las organizaciones educativas (Blancas, 2018).

Por otra parte, el PDD (2020-2023) entiende la educación como un factor estratégico que propicia la generación de valor tanto en el medio como en el largo plazo; sin embargo, la educación por sí misma no conlleva el desarrollo social, sino que debe estar articulada con otros recursos, como las competencias en ciencia, tecnología e innovación (CTeI), las cuales son consideradas como impulsadoras del desarrollo por medio de la generación de conocimiento. El PDD (2020-2023) no conceptualiza ampliamente sobre la educación; sin embargo, hace explícita la necesidad de promover la gratuidad de la educación en todos sus niveles, para que se cumpla plenamente el Estado Social de Derecho consignado en la *Constitución política* de 1991.

Además, el PDD (2020-2023) reconoce que la educación es un factor de inicio para la transformación social y debe ser potenciado a través de los procesos de generación de conocimiento e innovación, como se mencionó en el párrafo anterior. La educación es, entonces, un instrumento para la generación de conocimiento en los territorios, al igual que la creación de conocimiento por medio de las capacidades en ciencia, tecnología e innovación (CTeI); es un elemento preponderante para el mejoramiento de la calidad educativa (Botero *et al.*, 2020).

Continuando con el PDD (2016-2019), se entiende dentro de los postulados del plan la concepción de la educación como el medio idóneo para mejorar y hacer progresar a las poblaciones más vulnerables; se trata de una pieza clave para mitigar la exclusión y la inequidad que conllevan el atraso social. La educación hace parte del segundo objetivo: «Fortalecer oportunidades para superar las vulnerabilidades sociales y socioeconómicas» (p. 155) y de la línea estratégica «áreas especiales de desarrollo» (p. 150).

El PDD (2016-2019) prioriza diez aspectos relacionados con la educación:

1. La obtención de mejores resultados en las pruebas estandarizadas (PISA y Saber), así como el fortalecimiento del Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes (SIEE).
2. Mejorar los resultados del departamento en el índice sintético de la calidad.

3. Reducción del índice de repitencia y deserción.
4. Aumento en la formación posgradual para docentes del departamento.
5. Implementación de proyectos para la inclusión.
6. Potenciación de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del departamento del Magdalena.
7. Implementación de la jornada única para la educación preescolar, básica y media.
8. Educación técnica, tecnológica y superior con mayor acceso, calidad y pertinencia.
9. Disminución del nivel de analfabetismo en el departamento.
10. Fortalecimiento de las capacidades comunicativas en el idioma inglés.

Aunque el documento reconoce la importancia de la educación como herramienta para el desarrollo social, se puede aseverar que el concepto de educación presente en el PDD (2016-2019) sigue reduciendo a la educación a un elemento cuantitativo, el cual debe cumplir ciertas metas para ser «de calidad», sin profundizar en su rol preponderante para el desarrollo integral de los territorios. El plan de desarrollo no posee un concepto articulador de educación, que integre las propuestas educativas sobre un horizonte común, lo cual genera discursos que consideran la educación como un bien netamente medible, descuidando de esta forma los procesos de enseñanza-aprendizaje y su carácter crítico, pedagógico y reflexivo (Espinosa, 2020).

En el PDD (2012-2015) tampoco se presenta un concepto explícito de educación, ya que se integra de manera transversal a lo largo del documento. En este plan de desarrollo, la educación es un concepto multi-referencial; no obstante, este aspecto no permite identificar claramente las iniciativas educativas propuestas para el periodo en mención. Más aun, se evidencia la ausencia de la categoría «educación» en los objetivos del plan. La principal alusión que aquí se hace a la educación se refiere al aumento de cupos escolares para la educación preescolar, básica y media, la disminución de la tasa de repitencia y deserción, el mejoramiento de los resultados departamentales en las pruebas Saber, entre otros aspectos. Lo anterior denota la necesidad de transitar hacia una metodología emergente para comprender la educación, que se adapte a la realidad compleja y evite abordar el fenómeno educativo mediante concepciones externas e instrumentalistas que pretendan exclusivamente modificar indicadores cuantitativos (Bonilla-Mejía, 2017).

Por su parte, el PDD (2008-2011) comprende la educación como herramienta para capacitar a los seres humanos no exclusivamente en función de la fuerza laboral, sino también para convivir en paz, lograr la movilización social, eliminar la discriminación de cualquier tipo y construir un proyecto de vida que aporte a superar la pobreza extrema que vive el departamento. Esta definición de educación permite evidenciar la teleología de las propuestas educativas que se presentan en el documento, dando a la educación el carácter de

estrategia para lograr los impactos esperados para la transformación del territorio magdalenense. A su vez, en el PDD (2008-2011) se reconoce la precaria calidad educativa del Magdalena, ante lo cual se propone la articulación de los siguientes niveles educativos del departamento: inicial, básica, media, técnica y tecnológica. Este concepto de educación concuerda con el de autores como Astakhova *et al.* (2016) y Rindermann *et al.* (2009), quienes profundizan sobre la importancia de la educación como herramienta principal para lograr el cambio social.

En el PDD (2004-2007) no se presenta un concepto explícito de educación; el documento menciona en algunos apartados la importancia de potenciarla en el departamento, pero no posiciona a la educación como concepto referencial o eje articulador para la transformación de las realidades sociales del Magdalena. El argumento central que hace alusión a la educación en el PDD (2004-2007) se encuentra relacionado en el propósito g. el cual hace referencia a la necesidad de reorientar el sistema educativo de tal manera que se consoliden nuevos logros en cobertura educativa y en competencias básicas, ciudadanas y relativas a la formación integral de la persona, de tal manera que el ser humano se conciba como un sujeto con responsabilidades sociales, cívicas y políticas, las cuales deben potenciar la productividad, la innovación y la competitividad de la economía magdalenense. Así, la educación aparece asociada principalmente a la problemática de

la falta de cobertura y a la gestión financiera de los entes territoriales.

El PDD (2001-2003) tampoco conceptualiza sobre la educación. Dentro de las prioridades de dicho plan se plantea la necesidad de cerrar la brecha de la calidad educativa, referida a «[...] analfabetismo en mayores de 15 años y desempeño de los estudiantes en competencias básicas, especialmente de matemáticas y lenguaje» (p. 58); no obstante, la educación no se menciona en los objetivos generales del plan. Además de manifestar esta necesidad, el plan de desarrollo detalla las inversiones hechas en materia de educación, pero no profundiza sobre el sector educativo.

El PDD (2001-2003) reduce la educación a su aspecto financiero; y si bien para la educación es fundamental la provisión de recursos económicos para desempeñar su función misional (Barragán, 2017), no es el único factor que le incumbe, y mucho menos lo que garantiza la consolidación de un territorio con calidad educativa.

En cuanto al PDD (1995-1997), este se enmarca explícitamente, desde su inicio, en las políticas nacionales contempladas en el *Plan nacional de desarrollo económico, social y ambiental 1994-1998* y en el *Plan de desarrollo de la región Caribe 1995-1998*. En referencia a la educación, la principal política educativa del periodo tuvo como objetivo ampliar la cobertura escolar.

Por su parte, el PDD (2001-2003) presenta el apartado referente a educación desglosado en los siguientes ítems:

1. Análisis de cobertura (tasa de escolaridad)
2. Análisis de eficiencia (eficiencia interna, tasa de aprobación; repitencia y deserción; eficiencia administrativa)
3. Análisis de la calidad (docencia, ayudas educativas, evaluación del rendimiento académico)
4. Demanda de servicios
5. Recursos del sector (recurso humano, recursos físicos)

Por consiguiente, se entiende a la educación desde una perspectiva administrativista y cuantitativa, que no entiende el fenómeno educativo como un espacio construido socialmente a partir de la reflexión de sus actores; esta concepción elimina el carácter pedagógico de la educación limitándola a ser un producto medible (Sánchez-Buitrago *et al.*, 2014).

Opacidades en las concepciones de educación

Como se evidenció en el apartado anterior, solo en tres de los ocho planes de desarrollo analizados se encontraron conceptos explícitos de educación. A continuación describimos los conceptos implícitos encontrados.

En primer lugar, el PDE (2010-2019) posiciona desde las primeras páginas su concepto de educación; a lo largo del documento se da prevalencia a los resultados obtenidos en cuanto a calidad y cobertura. El *Plan*

decenal integra conceptos cualitativos y cuantitativos del sector educativo, abarcando diversos aspectos que permiten plantear un diagnóstico de la realidad educativa del departamento, aunque se mencionan de manera marginal aquellos elementos diferenciadores del territorio, como los grupos étnicos presentes en él, lo que le da al documento un carácter homogeneizador del territorio.

En referencia al PDD (2020-2023), la educación se enmarca en el eje estratégico I: «Revolución de la equidad», en el cual se relacionan unos elementos conceptuales y una propuesta pragmática. En cuanto a los elementos conceptuales, dicho plan no expone una noción articuladora de la educación, sino que hace un diagnóstico del problema educativo del departamento limitándose a relacionar indicadores del desempeño, lo que no permite llegar a una comprensión real del fenómeno educativo en el departamento (Cerrón, 2019). Por su parte, en el PDD (2016-2019) tampoco se conceptualiza ampliamente sobre la categoría educación, sino que se expresa claramente la necesidad de mejorar la calidad educativa del departamento, problema manifestado en los bajos resultados del Magdalena en las pruebas estandarizadas, especialmente en las Saber y las PISA.

En cuarto lugar, el PDD (2012-2015) no hace mayores alusiones al sector educativo. Las principales acciones asociadas a la educación se limitan al cumplimiento de una serie de requisitos instrumentalistas,

que permiten inferir un concepto administrativista de la educación. Por el contrario, el PDD (2008-2011) es el primer plan de los analizados que presenta un concepto explícito de educación, la cual hace parte del eje estratégico «Magdalena con calidad de vida y equidad social» (p. 3); de esta forma, se concibe a la educación como una herramienta para la formación de competencias sociales y humanas, y como instrumento facilitador de la movilidad social; este plan es el antecedente del PDE (2010-2019). Adicionalmente, en el documento se evidencia la preponderancia de categorías como pertinencia y calidad.

El PDD (2004-2007) hace mención a la educación afirmando la necesidad de aumentar la cobertura educativa en el departamento del Magdalena. El documento se enmarca el programa nacional *Revolución educativa*, cuyo objetivo principal fue el aumento tanto de la cobertura educativa a nivel nacional como de la calidad.

El precedente PDD (2001-2003) no presenta una clara concepción de educación, limitándose a detallar la inversión del departamento en el sector para el periodo en cuestión. Por último, el PDD (1995-1997) evidencia un concepto administrativista de la educación; no se hace mayor referencia al carácter transformacional de este fenómeno social. En la Tabla 1 se sintetizan los conceptos explícitos e implícitos de educación encontrados en los planes de desarrollo.

Tabla 1. Resumen de concepciones de educación en los PDD analizados

Nombre del Plan	Concepto explícito o implícito de educación
PDD (1995-1997)	La educación vista desde la perspectiva administrativa, cuya calidad se constituye en el resultado de indicadores cuantitativos. No se reconocen las instituciones educativas como organizaciones sociales, cuya misión es la transformación social del territorio.
PDD (2001-2003)	La educación reducida a un elemento que necesita ser financiado para llevar a cabo su objetivo. Se conciben los recursos económicos como factor central para el ejercicio educativo, desconociendo otros aspectos. No se evidencia en el discurso la incidencia de la educación en el progreso del departamento.
PDD (2004-2007)	El problema educativo se asocia principalmente a la falta de cobertura en el departamento. La educación no se considera como un concepto multirreferencial producto de las distintas realidades sociales del Magdalena.
PDD (2008-2011)	La educación es el instrumento para superar la pobreza extrema, dotar a las personas de las competencias y capacidades humanas para convivir pacíficamente, estar preparados para el trabajo, ascender socialmente y adoptar los valores democráticos, apreciar y crear valores culturales, reconocer la diversidad étnica y multicultural y cumplir el proyecto individual de vida que conduzca a la felicidad y el desarrollo pleno (p. 35).

<p>PDE (2010-2019)</p>	<p>La educación es condición esencial para el desarrollo social, cultural y económico del país y un derecho consagrado en la <i>Constitución nacional</i>. En gran medida, esto explica la diversidad de expectativas que la educación genera en el conjunto de la sociedad y la creciente complejidad tanto del sector educativo en sí como de los niveles de gestión requeridos para garantizar el acceso de toda la población a una educación de calidad (p. 3).</p> <p>El plan concibe la educación como proceso permanente, inherente a la vida del sujeto en todas sus etapas y dimensiones de desarrollo personal e interpersonal. En este sentido, igualmente reconoce que aprender a aprender es uno de los pilares centrales de la educación actual; en consecuencia, propenderá porque la educación brindada en el departamento desarrolle la capacidad de la población para aprender a lo largo de toda la vida, contribuyendo de esta manera a que las personas alcancen autonomía y desarrollo (p. 17).</p>
<p>PDD (2012-2015)</p>	<p>Persiste el concepto administrativista de la educación.</p>
<p>PDD (2016-2019)</p>	<p>Se reconoce a la educación como elemento fundamental para el desarrollo del territorio. No obstante, sigue prevaleciendo la concepción cuantitativa.</p>
<p>PDD (2020-2023)</p>	<p>La educación es una cuestión estratégica, creadora de valor a mediano y largo plazo, pero también es solo una condición de partida para el desarrollo, por lo cual también es necesario consolidar capacidades en ciencia, tecnología e innovación (CTeI) para asegurar que el conocimiento sea un agente del desarrollo (p. 146).</p>

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo departamentales analizados.

Una concepción emergente de educación para la formulación de planes de desarrollo

La educación en el mundo ha sido y es la mayor intencionalidad que el ser humano ha procurado tener en todos los tiempos; desde la época primitiva los humanos hemos estado en una continua búsqueda por lograr que el otro aprenda.

En la antigüedad, en las llamadas sociedades primitivas, la educación fue confiada a los adultos de las comunidades para que sus conocimientos pasaran de generación en generación, enriqueciéndose cada día más. En esta época surgieron los primeros maestros, los padres, por ser ellos quienes enseñaban a sus hijos, entre otras cosas, lo que para ellos era lo más importante: la supervivencia.

Más tarde surge la llamada «educación antigua», en cuyo contexto ya se es consciente de que la educación de los jóvenes debe confiarse a los expertos; después, durante la Edad Media, la Iglesia se vuelve la mediadora de la labor educativa e impone la subordinación del individuo y sus acciones. Ya en la época moderna, en palabras de Delval (2006), se inicia el proceso de concebir la educación como un bien en sí mismo; el hombre comienza a reconocerse frente a los demás y a reconocer su entorno como un bien para su desarrollo (postura que se consolida en el marco de la Revolución francesa, la cual se inspira en el ideal de igualdad de derechos para todos).

Desde mediados del siglo XIX hasta inicios del siglo XX, en los países llamados «desarrollados», se generaliza la tendencia de que todos los individuos deben ser educados de la misma manera, o al menos que posean un conocimiento básico de disciplinas como las matemáticas y las letras. En este entorno se consolidan las llamadas «pedagogías tradicionales», las cuales proponen, según De Zubiría (1994), el afianzamiento del ejercicio de autoridad docente, pues el rol del profesor consiste en transferir la información y las normas.

Durante el siglo XX, la educación se dinamizó de manera polarizada entre los movimientos humanistas y positivistas, entre la configuración del hacer del docente como un guía, potenciador, emancipador de conciencias (Freire, 2009), y el estudiante como objeto de todo proceso formativo; entre el uso de recursos innovadores y la llamada «tecnología emergente», gracias a la cual los recursos se encuentran a un clic del usuario.

En este escenario diverso de teorías, posturas y enfoques, las personas interesadas en repensar el ámbito y/o «entorno» (Luhmann, 1993) están llamadas a «pasar la raya»¹ y construir su propia concepción de educación. Pero no en términos retóricos (la mera definición del término), sino como realidad, porque la educación como constructo social refleja toda una intención e iniciativa que se vive en el hombre, por lo cual «la educación es un fenómeno social [...]» (Barrio, 1998, p. 29).

1. Comentario tomado del discurso del doctor Jorge O. Sánchez Buitrago, Doctor en Educación de la Universidad De Salamanca, España.

Este ejercicio debe hacerse sin olvidar a los gigantes que hasta la fecha nos han guiado en esta discusión, como Paulo Freire (2009), cuya filosofía de vida queda de manifiesto en afirmaciones como: «La educación no comunica, hace comunicados» (p. 88), «la educación tendría que ser, ante todo, un intento constante de crear actitud de crear disposiciones democráticas» (p. 88), «la verdadera educación es diálogo» (p. 8), la verdadera educación permite que el hombre «sea dueño de su propia voz» (p. 10). Por tanto, la concepción que pretendemos construir debe tener carácter dialógico, liberador y constructor de conciencias libres y autónomas.

Otro autor clave en la materia es José M. Barrio (1998), quien propone una concepción articuladora de la educación con conceptos como la libertad, los valores, el desarrollo humano, la formación y la educabilidad. Entre otros, sus planteamientos son: «Educar es ayudar al hombre a que se humanice» (p. 27), «el hombre para comportarse como lo que él es, necesita proponérselo, y para ello tiene que pensar» (p. 33), «cada cual convierte en ideal de su existencia la idea que se ha trazado de sí mismo» (p. 35), «la educación es un fenómeno específica e inequívocamente humano, y su necesidad puede aclararse al constatar que el hombre es un ser que necesita aprender a ser» (p. 95). Con estos postulados se pretende insertar el concepto del hombre humanizado en la concepción de la educación; el hombre dueño de su voluntad y de su existencia, que mediante su intencionalidad buscar ser y «hacerse tema de sí mismo» (Barrio, 1998, p. 13). Por tanto, debemos

hablar de un concepto de educación donde quede explícita la existencia del ser como eje articulador de su intención de formación .

Otro invitado a esta disertación es Fritjof Capra (2007), quien plantea la necesidad de crear comunidades humanas sostenibles, integradas por hombres ecológicamente cultos, lo cual implica «comprender la habilidad inherente a la naturaleza de sustentar la vida, para después rediseñar las estructuras físicas, tecnológicas y las instituciones sociales en concordancia con esa comprensión» (citado por Ortiz-Ocaña, 2013b, p. 72). Capra (2007) sustenta la educación del hombre en su integración a su sociedad: «La conciencia ecológica en este sentido profundo reconoce la interdependencia fundamental de todos los fenómenos y la integración de los individuos y las sociedades» (citado por Ortiz-Ocaña, 2013b, p. 71), así como la configuración de una «cultura emergente», en la cual el hombre conforma grupos que «representan diferentes facetas de la misma nueva visión de la realidad y que gradualmente se van uniendo para formar una poderosa fuerza de transformación social» (citado por Ortiz-Ocaña, 2013b, p. 72).

No se puede seguir pensando que el hombre y la humanidad pueden abordar y resolver los problemas individualmente, ya que se encuentran inmersos en un mundo holístico, que se transforma día con día y cuya dinámica arrasa en muchos casos las intenciones de los individuos. Se tendría que pensar en una interacción con el otro, con él mismo y con la realidad mediante una conciencia crítica (Freire, 2009) y que la educación

permita «comprender el contexto ecológico de nuestras vidas, apreciar sus escalas y límites, reconocer los efectos de la acción humana y, sobre todo, conectar los puntos» (Freire, 2009, p. 35).

A partir de estas tres concepciones —la de la educación liberadora de Freire, la educación intencionada y constructora del ser de Barrio y la educación como una construcción social que configura al hombre en su entorno y con el otro, de Capra—, afirmamos que la educación es un proceso intencionado y construido por el hombre en la búsqueda de una transformación liberadora que le permita coexistir en el mundo al lado del otro, y ante todo que le permita ser para lograr una vida espiritual plena como dueño de su propia voz.

Capítulo 3. Concepciones de calidad educativa que subyacen en los planes de desarrollo

En este capítulo se sintetizan las concepciones de calidad educativa tanto explícitas (relevancias) como implícitas (opacidades) en los siete planes departamentales de desarrollo y en el PDE (2010-2019).

Relevancias en las concepciones de calidad educativa

Con relación a la calidad educativa, el PDE (2010-2019) no hace explícita su concepción de esta categoría. No obstante, reconoce la problemática de la calidad educativa en el territorio magdalenense, aseverando que los resultados en pruebas Saber y de Estado no se aproximan a los niveles ideales de la educación de calidad, ni aportan a la solución de las problemáticas del departamento, lo cual es aún más preocupante con respecto a la población vulnerable (prueba de la marcada desigualdad en el territorio).

Entonces, se plantea que la calidad de la educación se ve determinada por la marcada desigualdad social, cuestión que también destacan Duarte *et al.*

(2012), para quienes la calidad de la educación en Colombia está afectada por múltiples factores (como la estructura y el contexto familiar de los estudiantes, los recursos y procesos académicos de los estudiantes, el personal docente y el clima escolar, los procesos pedagógicos, el aula de clase, la política educativa y el marco institucional), por lo que la calidad educativa demanda intervención prioritaria.

De igual manera, en el PDD (2020-2023) no se formula un concepto explícito de calidad educativa. El documento hace constantes referencias a la necesidad de mejorar o transformar la calidad de la educación en el territorio, e incluso plantea que la calidad educativa en el departamento es lo primero que debe intervenir en el sector educativo. El plan también asevera que la calidad educativa está relacionada con la gestión de recursos dentro de las instituciones educativas a través del logro de una «mayor eficiencia y eficacia» (p. 52), perspectiva que limita una configuración de la calidad educativa más acorde con las realidades del departamento.

Por su parte, el PDD (2016-2019) tampoco aporta un concepto explícito de calidad educativa. Con respecto a esta categoría, el documento expresa la necesidad de emprender acciones que consoliden la calidad educativa en el Magdalena; propone el acompañamiento en asuntos de gestión educativa para las instituciones, con el fin de obtener mejores resultados en pruebas externas (nacionales e internacionales). Por lo anterior, la calidad educativa en el PDD (2016-2019) está ligada a los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas.

En los documentos mencionados hasta aquí, la calidad educativa responde a un paradigma técnico, lo que simplifica el complejo entramado que subyace en los sistemas educativos, los cuales «produce[n] aprendizajes en los estudiantes y la medición de tales resultados permite determinar el valor del propio sistema educativo» (Fernández Navas *et al.*, 2017, p. 53). La simplificación resulta siendo arbitraria, ya que desconoce múltiples procesos externos que inciden en la calidad de la educación, teniendo «[...] implicaciones claras para la justicia social y la labor de la educación» (Fernández Navas *et al.*, 2017, p. 54).

En el PDD (2012-2015) tampoco se hace explícito el concepto de calidad educativa que orienta el documento. El plan se limita a mencionar una serie de indicadores cuyo cumplimiento consolidaría la calidad educativa esperada en el territorio; la naturaleza de este documento de planeación territorial es preponderantemente cuantitativa. También se nombran algunas acciones tendientes a mejorar la calidad educativa, aunque no se especifica la manera en que estas se consolidarían ni su articulación.

Al igual que en los anteriores, en el PDD (2008-2011) no hay un concepto expreso de calidad educativa; lo que sí se formula son las prioridades del Gobierno de turno para mejorar la calidad del servicio educativo:

- Acompañamiento a las instituciones educativas (IE) en su gestión escolar
- Formación de docentes y directivos docentes

- Uso de medios y tecnologías de la información y la comunicación
- Estrategias para retención y promoción
- Manejo de inclusión de poblaciones
- Articulación con las acciones de cobertura
- Articulación con los demás actores de la región (PDD 2008-2011, pp. 37-38).

Lo anterior evidencia que la calidad educativa se comprende como un aspecto integrado y determinado por varios elementos: la gestión educativa, la formación continua y avanzada de docentes y directivos docentes, la integración de herramientas y medio tecnológicos a los procesos pedagógicos, la mejora de los indicadores educativos, la búsqueda de la inclusión educativa y la articulación con otros niveles o actores educativos.

En el PDD (2004-2007) solo se hace una alusión a la categoría calidad educativa, en el subprograma «Revolución educativa», y aunque el plan en cuestión no cuenta con un concepto explícito al respecto, reconoce la necesidad de transformar la calidad de la educación por medio de tres elementos: desarrollo de competencias intelectuales y ciudadanas, fortalecimiento de la educación media técnica y centros comunitarios de educación superior. En otras palabras, estos tres elementos se proponen vincular docentes con el perfil requerido; clasificar a las instituciones educativas según los resultados en las Pruebas Saber; evaluar al 100% de docentes y directivos docentes de acuerdo al artículo 117 de la *Ley 115 de 1994*; articular la totalidad de los

establecimientos educativos del nivel medio técnico con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), instituciones de educación superior y programas educativos enfocados en la productividad y el entorno empresarial (en concordancia con las vocaciones productivas de las subregiones). De igual manera, se propone la creación de programas técnicos, tecnológicos y profesionales ofertados por varias instituciones de educación superior.

En el PDD (2001-2003), como en los demás analizados, no hay un concepto explícito de calidad educativa, aunque esta se menciona en dos apartados del documento. Principalmente, la que se aborda en el subprograma «Movilización para la calidad educativa», el cual tuvo como objetivo la «alfabetización de iletrados mayores de 15 años (enfaticando al grupo de edad entre los 15 y 40 años de edad) y fortalecimiento de la pedagogía y el rendimiento en competencias básicas en matemáticas y lenguaje» (PDD 2001-2003, p. 59). El plan carece por completo de una política educativa que propicie la transformación de la calidad de los procesos pedagógicos en el territorio.

Por último, en el PDD (1995-1997) no se presenta una concepción específica de calidad educativa, sino que se relaciona especialmente con unos «indicadores de la calidad educativa», los cuales, según se lee, son «instrumentos para diagnosticar problemas, así como para formular y evaluar políticas y planes de mejoramiento cualitativo en relación con lo que la institución escolar debe y puede lograr» (p. 28). Los indicadores

de calidad educativa presentados en este último plan son tres:

- Nivel de preparación de los docentes
- Ayudas educativas con las que cuenta el sector
- Rendimiento académico de la población estudiantil (pp. 28-29).

La calidad de la educación en los planes revisados se entiende, entonces, como el producto de la combinación de unos recursos. En palabras de Alcaraz (2014): «El acto educativo es el escenario en el que se programan con la máxima exactitud posible los estímulos externos, refuerzos, entradas (*inputs*), con la pretensión de obtener, también con la máxima precisión, las respuestas deseadas, salidas (*outputs*)» (p. 59), concepción que reduce el acto educativo a una visión administrativista, desconociendo de nuevo la teleología de las instituciones educativas como organizaciones que deben impulsar el cambio social (y no exclusivamente mejorar unos indicadores).

De manera general, el análisis de esta categoría puso en evidencia vacíos teóricos y conceptuales en todos los planes de desarrollo sistematizados, por lo cual es posible afirmar que el concepto de calidad educativa durante los años analizados no ha sido objeto de transformaciones mayores; sigue prevaleciendo la visión de que la calidad educativa es exclusivamente resultado de los esfuerzos educativos con la finalidad de impactar los indicadores del sector.

Opacidades en las concepciones de calidad educativa

En torno a las concepciones implícitas de calidad educativa presentes en el PDE (2010-2019), en el documento se evidencia que esta es asumida a partir de tres aspectos principales: «La transformación pedagógica de la institución educativa, el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje y el desarrollo profesional de los docentes» (PDE, 2010-2019, p. 14). Así, estos tres aspectos son comprendidos como necesarios para el fortalecimiento de la escuela como factor de desarrollo educativo y para la creación de escenarios de mejoramiento de la calidad de la educación; y aunque estos aspectos son de gran relevancia para la calidad educativa, no considera aspectos externos a las instituciones educativas que también son preponderantes para la calidad académica.

Por su parte, en el PDD (2020-2023), aunque no hay una concepción manifiesta de calidad educativa, se acude a tres indicadores: los promedios contenidos en el ICFES 2019-IED oficiales, privada y jornada nocturna; el promedio del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE); y la clasificación de los Establecimientos Educativos Oficiales. Lo anterior pone en evidencia la perspectiva cuantitativa que prevalece en la educación, que busca medir la calidad educativa antes que comprenderla para transformarla (Gómez, 2004).

En el PDD (2016-2019), la calidad educativa es comprendida mediante los resultados obtenidos en las

pruebas externas, como se mencionó en el apartado anterior. Adicionalmente, en dicho plan se consideran las inversiones en infraestructura, dotación escolar y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como determinantes de la calidad educativa.

En el PDD 2012-2015, si bien no se conceptualiza sobre la calidad educativa, esta se relaciona con determinados indicadores de gestión y se plantea que el aumento de la cobertura educativa es una de las apuestas para mejorar la calidad en el sector. En consecuencia, la calidad educativa es una categoría dispersa o está poco fundamentada dentro del plan, debido a que no se identifican claramente los objetivos educativos del territorio para el periodo en cuestión.

En el PDD (2004-2007), aunque no hay una concepción explícita de calidad educativa, se puede inferir que esta es concebida como producto de: la formación docente o de la idoneidad de sus perfiles, la articulación entre los niveles educativos con el objetivo de garantizar la continuidad de la formación de los ciudadanos y la cobertura del sistema educativo (especialmente para la población vulnerable del territorio). Y si bien estos son asuntos determinantes para la calidad educativa, desconocen ciertas realidades del territorio magdalenense (especialmente lo relativo a las brechas educativas existentes).

En la Tabla 2 se sintetizan las concepciones de calidad educativa presentes en los planes de desarrollo analizados.

Tabla 2. Concepciones de calidad educativa en los PDD analizados

Nombre del Plan	Concepto explícito o implícito de calidad educativa
PDD (1995-1997)	La calidad educativa es el resultado del nivel de cualificación docente, la infraestructura, dotación educativa con la que cuentan las instituciones y los resultados académicos de los estudiantes, especialmente referido a los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado.
PDD (2001-2003)	No existe un concepto claro sobre lo que se concibe como calidad educativa. Esta es mencionada exclusivamente en referencia a los procesos de alfabetización en el departamento.
PDD (2004-2007)	La calidad educativa está principalmente relacionada con la cualificación docente, el logro de buenos resultados en pruebas estatales y la articulación entre los niveles educativos.
PDD (2008-2011)	La calidad educativa se asume como un aspecto integrado y determinado por elementos varios, como la gestión educativa, la formación continua y avanzada de docentes y directivos docentes, la integración de herramientas y medio tecnológicos en los procesos pedagógicos, la mejora de los indicadores educativos, la búsqueda de la inclusión educativa y la articulación con otros niveles o actores educativos.

<p>PDE (2010- 2019)</p>	<p>La calidad educativa como producto medible a través de pruebas estandarizadas. El plan asocia la calidad educativa a tres aspectos principales: la transformación pedagógica de la calidad educativa (p. 14), el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje (p. 14) y el desarrollo profesional de los docentes (p. 14).</p>
<p>PDD (2012- 2015)</p>	<p>La calidad educativa es relacionada con determinados indicadores de gestión; adicionalmente se plantea que el aumento de la cobertura educativa es una de las apuestas para mejorar la calidad de la educación.</p>
<p>PDD (2016- 2019)</p>	<p>La calidad educativa es comprendida mediante los resultados obtenidos en las pruebas externas.</p>
<p>PDD (2020- 2023)</p>	<p>«La calidad educativa, es quizás lo más apremiante en materia de educación formal. Magdalena presenta un desempeño muy bajo con respecto a la Región Caribe (231) y respecto al País, se encuentra a 25 puntos de la media [...]» (p. 51).</p>

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo departamentales analizados.

Una concepción emergente de calidad educativa para la formulación de planes de desarrollo

El concepto de calidad se ha relativizado a lo largo de la historia, lo que se evidencia en el hecho de que esta categoría se ha vinculado con múltiples ámbitos:

calidad de vida, calidad de los servicios, calidad de los alimentos, por mencionar algunos. No obstante, la calidad siempre se asocia con el bienestar humano; además, según Harvey y Green (1993), aunque la calidad sea relativa, siempre se presenta en dos sentidos: el primero se relaciona con quien hace uso del concepto y para qué lo usa; el segundo, en algunos ámbitos, corresponde a que la calidad sea concebida en términos absolutos. Dado lo anterior, no existe un concepto unificado de lo que se entiende por calidad. Según De Miguel (1994), la multiplicidad de concepciones sobre la calidad ha conllevado que no exista una teoría unificada sobre esta que sea aceptada por todos los públicos de manera unánime. Por lo anterior, la calidad es un concepto complejo. Adicionalmente, en algunas ocasiones el concepto de calidad ha sido usado para satisfacer intereses de ciertos grupos y campos de conocimiento.

En resumidas cuentas, los diccionarios definen la calidad en función de las características, atributos o propiedades de una persona u objeto; también es asociada a una noción de lo superior, incluso a lo bello. Como lo sostiene Cano García (1998), la calidad es definida en un doble registro: el primero concibe que esta no trae inmersos juicios de valor, es decir, que es neutra y se define en función de los atributos o características de un objeto, sujeto, proceso, etc.; en el segundo se comprende a partir de lo absoluto, por lo que en este punto la calidad puede ser dotada de subjetividades:

Así, por ejemplo, si decimos que la educación es de calidad, en el término calidad ya va implícita una estimación de la bondad de la educación en base a unos valores y parámetros propios. Por ello, en este caso, la palabra calidad va imbuida de valores, no es neutra, ya incluye el adjetivo «buena». (Cano García, 1998, p. 6)

Esta doble perspectiva de la calidad —una que no admite juicios de valor (calidad como cualidad) y otra que acepta percepciones ambiguas (calidad como superioridad)— pone de manifiesto la complejidad del concepto y justifica por qué es difícil abordarlo; dicha complejidad inherente, además, aumenta si concebimos la calidad en ámbitos como la educación, en los cuales conviven múltiples cosmovisiones, comunidades, personas con intereses diferentes y grupos sociales. Lo anterior demanda la construcción de acuerdos para alcanzar una definición idónea de calidad.

Como lo afirma Cano García (1998), la calidad es una continua búsqueda del ser, ya que el ser humano es la única criatura que se propone atribuir valor a lo que encuentra en su entorno —no exclusivamente a lo material, sino también a personas, en las que se valoran sus atributos espirituales y psicológicos—. Por lo tanto, la calidad se fundamenta en la acción del hombre, en su práctica social, su discurso y sus búsquedas.

López (1994) establece que en los sistemas complejos la calidad se produce mediante la mejora continua de los elementos que comprenden el sistema, así como de la forma en que estos se interrelacionan. Por lo anterior,

organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han diseñado indicadores propios que sirven para evaluar la calidad en la educación teniendo en cuenta que el sistema educativo es cada vez más complejo y cambiante; por tal motivo cada vez toma más importancia el recurso humano.

A lo anterior se añade el hecho de que la calidad no puede ser considerada un mero producto, sino que es ante todo un aspecto propio de la percepción, como lo expone López (1994): la percepción es inherente a la naturaleza humana y, por lo tanto, subjetiva, debido a que cada sujeto posee una estructura mental distinta que lo hace comprender el mundo de manera diferente al resto; no obstante, un punto en el que todos convergen es que la calidad se hace presente cuando son satisfechas las expectativas, ya sea de un servicio o un producto (Cano, 2003). Siguiendo esta lógica, el concepto de calidad no puede ser estático, o absoluto, debido a que, como lo menciona Husserl (1991), la calidad tiene carácter multirreferencial, que se evidencia en la diversidad de discursos de los hablantes en torno a esta categoría. Adicionalmente, el relativismo propio del concepto de calidad en la educación encuentra una justificación en el hecho de que es imposible determinar cuál es el verdadero producto o resultado de la educación (Casassus, 2000), debido a que son múltiples las evaluaciones que se llevan a cabo en la gestión educativa, como también son diversos los actores que la integran.

Durante los años noventa del siglo XX emergió una preocupación excesiva por la creación de entornos de calidad, lo que marcó un antes y un después en la concepción de calidad; esta preocupación creciente no solo se evidenció en el ámbito empresarial, sino también en la educación, por lo que esta empezó a ser concebida como un derecho social que en la práctica carecía de un sistema educativo completamente democrático (La Bionda, 2004). Consecuentemente, los países desarrollados adoptaron la premisa de la mejora de la calidad educativa como estrategia para el cambio en la gestión educativa (Tiana Ferrer, 1999).

Desde entonces se concibió la búsqueda de la calidad como la consolidación de una serie de indicadores y procedimientos integrados que describen el desempeño de la educación a nivel local; a la vez, se propuso un sistema de clasificación que otorgó prestigio a los países mejor calificados y sirvió para presionar a aquellos que no cumplían con los niveles exigidos o ideales. Es evidente que el discurso de la calidad empresarial se trasladó sin ningún filtro al sistema educativo, lo cual ha ocasionado tensiones entre los actores educativos, debido a que se asumió el proceso como una obligación; entre las incomodidades generadas se cuentan los estándares de calidad propuestos desde naciones extranjeras y las estrategias de evaluación que no se construyeron en respuesta a las realidades locales.

Por lo anteriormente expuesto, no resulta simple hablar de calidad en la educación ni llegar a proponer un concepto en el que los intereses de todos los actores

involucrados converjan. Así, la calidad educativa debe considerarse a partir de la complejidad, no exclusivamente medida a través de evaluaciones externas nacionales y/o internacionales, sino también como un aspecto que se define con respecto a las particularidades del territorio, sus grupos sociales y el desarrollo de las comunidades.

Capítulo 4. Concepciones de desarrollo educativo que subyacen en los planes de desarrollo

En el presente capítulo se presentan y analizan las concepciones relacionadas con la categoría «desarrollo educativo» encontradas en los siete planes de desarrollo analizados y en el *Plan decenal de educación del Magdalena 2010-2019*.

Relevancias en las concepciones de desarrollo educativo

En el PDE (2010-2019) no se hace referencia explícita al concepto de desarrollo educativo; no obstante, en las dos alusiones a la categoría esta se concibe en relación con el fortalecimiento de la escuela y los procesos de mejoramiento de la calidad de los establecimientos educativos. Al respecto, según el documento, para lograr el desarrollo educativo en el departamento del Magdalena se demanda la focalización de las prácticas educativas en tres aspectos:

1. La transformación de la dimensión pedagógica, que implica la resignificación de los proyectos educativos institucionales (PEI) insertando el aspecto inclusivo propio del establecimiento, así como la flexibilidad de la organización educativa, la evaluación global de los aprendizajes y el mejoramiento tanto de las prácticas docentes en el aula como de la generación de competencias en los directivos docentes.
2. El fortalecimiento de la infraestructura física educativa, la dotación de recursos para el aprendizaje y la conectividad. El departamento del Magdalena debe propiciar mejores ambientes de aprendizaje para eliminar las desigualdades sociales, el acceso a la educación y mayor calidad, todo ello integrado al paradigma de la inclusión escolar.
3. Generar espacios para el desarrollo de nuevas competencias en los docentes. Las demandas del mundo global exigen la constante capacitación del personal docente para potenciar los aprendizajes en los estudiantes.

Atendiendo a lo anterior, la propuesta de transformación del PDE (2010-2019) integra aspectos que reconocen la importancia de actores claves como los estudiantes, el cuerpo docente y la influencia de actores externos en las dinámicas institucionales, como se menciona en el segundo aspecto. El plan también reconoce la importancia de lo *instituido* (Castoriadis,

1999), al hacer referencia al Proyecto Educativo Institucional (PEI); como propuesta complementaria se plantea integrar a este la comprensión de los *instituyentes*, para así lograr un desarrollo acorde con las realidades institucionales.

En el PDD (2020-2023) no se encontró un concepto explícito de desarrollo educativo. Dicho plan, que se enmarca en el contexto desafiante de la pandemia derivada del Covid-19, propone mayor autonomía regional para la toma de decisiones, que conlleve el desarrollo del territorio magdalenense; el Plan se fundamenta en cuatro pilares: «Revolución de la Equidad, Revolución de la Sostenibilidad, Revolución de la Productividad y Revolución de la Gobernabilidad y la Gobernanza» (PDD 2020-2023, p. 23). Al respecto, la educación de calidad se encuadra en el primer eje estratégico, la Revolución de la Equidad, el cual se basa en dos aspectos: *conocimiento e innovación y liderazgo y participación*. Por lo tanto, el desarrollo educativo en este plan se cimienta en estos dos aspectos. En todo caso, en el documento tampoco se conceptualiza cómo se comprenden el conocimiento, la innovación, el liderazgo y la participación.

Otro plan de desarrollo que tampoco define la categoría «desarrollo educativo» es el PDD (2016-2019). En el documento solo aparece una sola alusión a la categoría, al plantear que existe una brecha en el departamento, especialmente referida a la cobertura neta de la educación media, los resultados de las Pruebas Saber 11 de matemáticas y la tasa de analfabetismo en

adolescentes y jóvenes mayores de 15 años. Así, el desarrollo educativo se define aquí en función de indicadores o tasas que dan cuenta parcialmente de la realidad educativa. Igualmente, los PDD (2012-2015) y PDD (2008-2011) tampoco contienen una concepción explícita de desarrollo educativo.

En el PDD (2004-2007) no se plantea explícitamente un concepto de desarrollo educativo, aunque se consigna la necesidad de modernizar la Secretaría de Desarrollo de Educación departamental, en el marco de la política educativa nacional llamada «Revolución Educativa», cuyo objetivo principal fue ampliar la cobertura educativa en el país. Adicionalmente, en el documento no describen acciones tendientes a impactar el desarrollo educativo departamental, sino que se limita a establecer una serie de acciones instrumentales para la modernización de la Secretaría de Desarrollo Educativo:

[...] se implementarán los cambios organizacionales diseñados, la aplicación de estándares de calidad internacional ISO 9001 y modernización de espacios, recursos y dotaciones físicas, con lo cual se aspira a mejorar la capacidad de respuesta con agilidad, oportunidad y confiable en la demanda de servicios hacia la Secretaría, por parte de sus clientes internos y externos; en particular, se mejorarán los trámites para dar cumplimiento al artículo 82 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), que habla del pago oportuno a los docentes con los

recursos que gira la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones para educación. (PDD, 2004-2007, pp. 89-90)

Por su parte, el PDD (2001-2003) también carece de un concepto referencial de desarrollo educativo. En el documento también se hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Educativo, asignando a esta la responsabilidad de asesorar a las Instituciones Educativas en la configuración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). En todo caso, el documento no profundiza al respecto. Por último, el PDD (1995-1997) tampoco presenta un concepto explícito de desarrollo educativo.

De manera general, los planes de desarrollo analizados no contienen un concepto explícito de desarrollo educativo que permita orientar y articular las políticas y programas propuestos durante cada periodo de Gobierno.

Opacidades en las concepciones de desarrollo educativo

Como se estableció en el anterior apartado, no se encontraron concepciones explícitas de desarrollo educativo en ninguno de los documentos analizados, aunque en ellos se identifica una serie de elementos que permiten configurar la concepción implícita presente en cada plan de desarrollo.

En primer lugar, en el *Plan decenal de educación 2010-2019* se entiende el desarrollo educativo como una

condición esencial para la consolidación del desarrollo social, cultural y económico del país; en la concepción implícita se entrevé que el desarrollo educativo es una categoría compleja, en la que se entrecruzan múltiples realidades sociales, por lo que la educación debe dar respuesta a diversas necesidades de los sujetos insertos en el territorio. Para el PDE (2010-2019), el desarrollo educativo es el motor a través del cual se generan los cambios sociales esperados, impulsados por tres cuestiones: la transformación pedagógica de la institución educativa, el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje y el desarrollo profesional de los docentes. Como aporte a esta propuesta se plantea que es necesario empezar a comprender el desarrollo educativo no exclusivamente como resultado de la instrumentalización de los procesos educativos, sino como una praxis que amerita ser reflexionada, criticada y continuamente resignificada para que dé respuesta oportuna a las necesidades educativas del territorio.

Con respecto al PDD (2020-2023), la clave para entender la categoría se fundamenta en la expresada necesidad de mayor autonomía para la gestión territorial; este plan menciona la urgencia de empezar a concebir el *cambio* como un asunto del pueblo, por lo que la interacción constante con el ciudadano permite la construcción colectiva del territorio deseado. Por consiguiente, el desarrollo educativo es una construcción *desde y para* el territorio, marcado por la participación de todos los actores que conforman la sociedad magdalenense (y no una tarea exclusiva del Gobierno). La

inclusión es otro aspecto que se identifica como mediador del desarrollo educativo, especialmente en lo referente a la identidad étnica del departamento; el documento considera que las comunidades indígenas desempeñan un rol preponderante en la formulación de la visión del plan de gobierno y expresa que la promoción del desarrollo deberá hacerse mediante políticas de inclusión que respondan a las necesidades de la población (PDD, 2020-2023). Al respecto, este plan tiene como reto principal saber integrar el conocimiento de los distintos grupos étnicos y/o poblacionales presentes en el Magdalena para consolidar una educación pertinente para todos.

En el PDD (2016-2019), la noción de desarrollo poco se relaciona directamente con la educación; más bien se hace énfasis en la urgencia de ahondar en el progreso social adoptando un enfoque étnico diferencial. Entonces, el desarrollo educativo se concibe en función de la comprensión de las diferencias poblacionales que coexisten en el Magdalena. A la vez, el desarrollo educativo se relaciona con la reducción de las desigualdades sociales a través del mejor desempeño educativo. Este plan muestra que los principales esfuerzos educativos del departamento deben ir enfocados a mejorar los resultados en las pruebas externas (nacionales e internacionales), por lo que el desarrollo educativo es entendido en términos de la racionalidad cuantitativa.

En su visión de desarrollo, el PDD (2012-2015) propone la integración de la población más pobre del

departamento en los programas sociales ofrecidos. En este plan tampoco se hace una amplia alusión al sector educativo y su relación con la visión de gobierno. Dicha relación se traduce en la ampliación de la cobertura escolar del departamento con la finalidad de combatir la pobreza extrema y la desigualdad. Así, en este plan se podría identificar el desarrollo educativo como un aspecto exclusivamente ligado con la ampliación de los cupos escolares, lo que constituye una visión reduccionista de la compleja realidad educativa.

Con respecto al PDD (2008-2011), que sirvió de guía para la formulación estratégica y los programas establecidos en el PDE (2010-2019), la educación se posiciona como factor preponderante para la movilidad social; para lograrlo se propone el «Sistema de Fortalecimiento de la Educación» (PDD, 2008-2011, p. 35), que integra los niveles educativos inicial, básico, medio, técnico y tecnológico de nivel superior. No obstante, dichos objetivos educativos en el departamento del Magdalena no se podrán consolidar si no se superan las deficiencias del sistema educativo —como la baja calidad, que imposibilita que el Magdalena sea un territorio competitivo; el desaprovechamiento de las potencialidades del departamento para formar a la población en sus ventajas comparativas; la precaria calidad de vida y la pobreza extrema, frente a lo cual no se ha propuesto una solución estructural—. Aquí se entiende el desarrollo educativo como requisito para impulsar las transformaciones sociales que el Magdalena demanda, ya que este depende de la generación de

competencias humanas y laborales, del fortalecimiento de todas las instituciones del sistema educativo y de la oferta de una formación que integre las necesidades formativas del territorio y a la vez dé respuesta a los desafíos de la globalidad. Por lo tanto, la escuela es gestora del desarrollo educativo.

El PDD (2004-2007) manifiesta la urgencia de reorientar el sistema educativo departamental para mejorar la cobertura, las competencias básicas, ciudadanas y formativas. En este documento —cuyo principal objetivo en materia de educación es aumentar la cobertura, mejorar la calidad y la eficiencia— el desarrollo educativo también resulta, como en otros planes analizados, asociado a la racionalidad cuantitativa y técnica. Igual caso ocurre con el PDD (2001-2003), en el cual se plantea la necesidad de la asesoría a las instituciones educativas para sus Proyectos Educativos Institucionales.

En cuanto al PDD (1995-1997), su visión se fundamenta en tres aspectos: desarrollo social, modelo de desarrollo alterno y desarrollo institucional. Y si bien el desarrollo educativo no se integra explícitamente en ninguno de estos tres aspectos, está implícito en el primero, ya que sería fomentado a través del aumento de la inversión social. Así, el desarrollo educativo en este periodo estuvo mediado por los procesos de alfabetización, oferta educativa y capacitación de los docentes. En la Tabla 3 se resumen las concepciones de desarrollo educativo presentes en los planes de desarrollo analizados.

Tabla 3. Resumen de concepciones sobre desarrollo educativo en los PDD analizados

Nombre del Plan	Concepto explícito o implícito de desarrollo educativo
PDD (1995-1997)	El desarrollo educativo será fomentado a través del aumento de la inversión social. El desarrollo educativo en este periodo estuvo mediado por los procesos de alfabetización, la oferta educativa y la capacitación de los docentes.
PDD (2001-2003)	El desarrollo educativo como aspecto únicamente asociado a la asesoría brindada a las instituciones educativas para sus Proyectos Educativos Institucionales.
PDD (2004-2007)	El desarrollo educativo como producto de tres cuestiones: mayor cobertura, mejoramiento de la calidad e incremento de la eficiencia en la prestación del servicio educativo oficial.
PDD (2008-2011)	El desarrollo educativo, requisito para impulsar las transformaciones sociales que el Magdalena demanda, se produce a partir de la generación de competencias humanas y laborales, el fortalecimiento de todas las instituciones del sistema educativo del departamento, la oferta de una formación que integre las necesidades formativas del territorio y dé respuesta a los desafíos de la globalidad; todo ello con la finalidad de superar la pobreza extrema del departamento.

PDE (2010- 2019)	El desarrollo educativo es una condición esencial para la consolidación del desarrollo social, cultural y económico del país. El desarrollo educativo es concebido como una categoría compleja, en la que se entrecruzan múltiples realidades sociales, por lo que la educación debe dar respuesta a diversas necesidades de los sujetos en el territorio.
PDD (2012- 2015)	El desarrollo educativo como un aspecto exclusivamente ligado con la ampliación de los cupos escolares.
PDD (2016- 2019)	El desarrollo educativo se concibe mediante la comprensión de las diferencias poblacionales que coexisten en el Magdalena y dentro del paradigma de la racionalidad cuantitativa.
PDD (2020- 2023)	El desarrollo educativo es una construcción <i>desde y para</i> el territorio, marcado por la participación de todos los actores que conforman la sociedad magdalenense; no es exclusivamente tarea del gobierno. La inclusión se identifica como mediador de dicho desarrollo, especialmente en lo referente a la identidad étnica del departamento.

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo departamentales analizados.

Una concepción emergente de desarrollo educativo para la formulación de planes de desarrollo

Según Sunkel y Paz (1970), el concepto de desarrollo se originó tras la Segunda Guerra Mundial, después

de que el mundo experimentara desajustes de toda índole, especialmente sociales y económicos. Otro autor que aborda la evolución del concepto de desarrollo es Meier (2002), para quien este se ha comprendido en dos generaciones: la primera está basada en ideas económicas y buscaba suplir las necesidades de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial; la segunda está caracterizada por una perspectiva más moral del concepto, basada en los principios de la economía neoclásica, por lo cual comprende el desarrollo en términos más políticos y menos financieros.

El concepto de desarrollo se ha asociado al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los pueblos, lo que ha complejizado la categoría; ha sido asociado a aspectos como la disponibilidad de recursos económicos para la inversión, la generación de riqueza, el libre comercio, el poder adquisitivo, entre otros, por lo cual no existe una significación unívoca. Para hablar de desarrollo se hace necesario hacer referencia a otras categorías asociadas (Sunkel y Paz, 1970).

El desarrollo pasó de estar presente en los discursos cotidianos a ser considerado un derecho de los pueblos, ejercido a través de la soberanía de las naciones; así, el derecho al desarrollo fue declarado derecho humano a partir de 1986 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su artículo primero:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un

desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (s. p.).

Por su parte, en Colombia se sancionó la *Ley 115 de 1994*, cuyo artículo 72 decretó y reglamentó la creación del Plan Nacional Decenal de Desarrollo Educativo, con el propósito de establecer líneas de acción para asegurar las obligaciones constitucionales en beneficio de la prestación del servicio educativo y así mejorar la calidad del sistema. Sin embargo, esto ha ocasionado una desarticulación entre lo que se demanda y lo que se quiere, pues no ha habido conciliación en torno a lo esperado por los grupos sociales; no ha habido diálogo con directivos educativos que cimente prácticas de gestión con las instituciones, las cuales deben ser gestionadas y analizadas en los planes de desarrollo educativos de las regiones.

Al respecto, los diálogos de saberes posibilitan que la comunidad construya su propia concepción de lo que para ellos es el desarrollo educativo, ya que tal como se mencionó anteriormente la noción de desarrollo —por su complejidad— se torna a veces subjetiva. Por ello es menester garantizar y evidenciar acciones concretas que visibilicen elementos considerativos de desarrollo.

Una concepción emergente de desarrollo educativo se asocia con los anhelos, sueños, ideales y aspiraciones de los actores sociales —que en la mayoría de las ocasiones no pasan del discurso oral— y que, a través de

acciones concretas, metas y mecanismos de valoración se podrían convertir en un plan de desarrollo educativo, documento en el cual se podrían concretar las ideas e intenciones de desarrollo de una comunidad. Los planes educativos de desarrollo se convertirían en las iniciativas más puras de avance, no solo de los territorios sino de las comunidades educativas, y es imperioso que se trascienda el diseño documental a una práctica real de análisis, innovación e implementación de formas diferentes de planear y vivir la gestión educativa.

Por lo anterior, una visión emergente en el diseño de planes educativos de desarrollo recoge necesariamente la visión de la organización desde el marco mundial, sin olvidar el contexto local; debe recoger también acciones de cierre de las actividades propuestas y/o ejecutadas, debido a que estas deben ser realizadas en determinado tiempo; de igual manera, los planes de desarrollo pueden ser ejecutados en el periodo que las comunidades crean conveniente. Al configurar estos planes, resultaría importante tener en cuenta los criterios de evaluación y sistematización de los resultados, lo cual ayudaría a ir ajustando progresivamente las acciones y, además, buscar estrategias para asegurar la participación de todos los miembros de la comunidad educativa. Todos estos elementos ayudarían a definir un plan de desarrollo educativo pertinente, viable, incluyente y sobre todo con sentido para la comunidad.

Capítulo 5. Principales diagnósticos asociados al sector educativo

En este exponemos los principales diagnósticos o indicadores que dan cuenta del estado del sector educativo en el departamento del Magdalena.

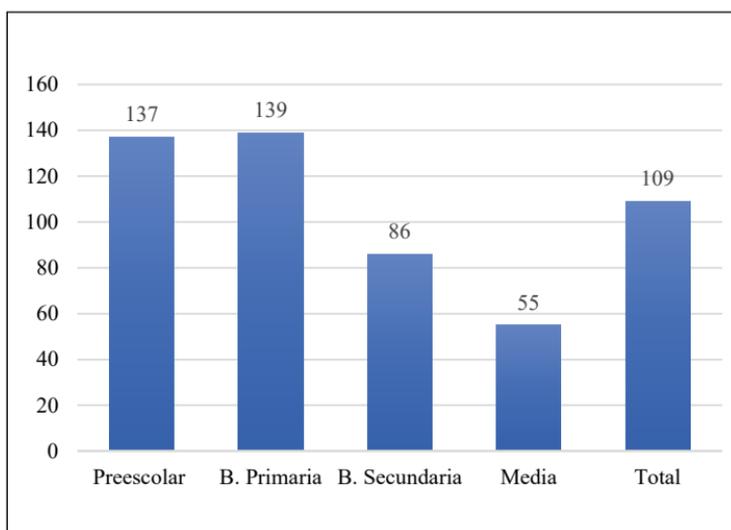
Relevancias en los principales diagnósticos asociados al sector educativo

El primer indicador presentado en el PDE (2010-2019) es el de la cobertura educativa, la cual aumentó (especialmente en básica primaria); en secundaria y media la cobertura permanecía baja, mientras que en superior era muy baja; lo anterior es resultado de la incapacidad departamental para lograr el acceso y la permanencia de la población en el sistema educativo. El documento presenta de forma cuantitativa el desarrollo histórico del departamento en cuanto a la cobertura. Los indicadores que se relacionan son los siguientes:

- Distribución porcentual de la PEE (población en edad escolar) por subregiones. 2009

- Distribución porcentual de la matrícula por niveles educativos. 2009
- Matrícula urbana y rural por regiones (%). 2009
- Cobertura bruta total y por niveles educativos (%). 2009
- Cobertura bruta (%) por municipios. 2009
- Cobertura bruta (%) por subregiones y niveles educativos. 2009
- Cobertura bruta. Subregión Norte. Año 2009
- Cobertura bruta. Subregión del Río. Año 2009
- Cobertura bruta. Subregión Centro. Año 2009
- Cobertura bruta. Subregión Sur. Año 2009

Gráfico 1. Cobertura bruta total por niveles educativos (%), año 2009



Fuente: Plan decenal de educación del Magdalena (2010-2009).

El gráfico anterior muestra la cobertura bruta total por niveles educativos en el departamento del Magdalena para el año 2009, la cual es la «cantidad o porcentaje de la totalidad de estudiantes matriculados en el sistema educativo» (MEN, s. f., s. p.), incluyendo a los estudiantes que se encuentran en extraedad, es decir, por encima de la edad que corresponde a cada nivel escolar. Se puede evidenciar que para el año 2009 los niveles educativos con menor porcentaje de cobertura bruta fueron el medio y el secundario.

La cobertura bruta en los niveles preescolar y primaria manifiesta un porcentaje relativamente significativo de extraedad, lo que se justifica por el ingreso tardío de los estudiantes al sistema educativo y el bajo logro académico de los estudiantes, que les imposibilita avanzar a niveles superiores. Si bien la cobertura es trascendental para la educación del Magdalena, este aspecto por sí solo no es garantía de avance o desarrollo educativo, ya que no da cuenta de los conocimientos o competencias adquiridas por los estudiantes, ni tampoco del porcentaje de estudiantes que lograron concluir el ciclo escolar. Entonces, la cobertura se percibe como un indicador desarticulado del propósito de la educación (ser gestora del desarrollo social).

El segundo indicador diagnosticado en el PDE (2010-2019) fue calidad educativa, asociado a los resultados obtenidos en evaluaciones externas (específicamente Pruebas Saber). Al respecto, el departamento se encuentra por debajo de lo esperado, lo que imposibilita al Magdalena a enfrentar los desafíos que se

entretengan en la complejidad de la globalidad. Además, el PDE (2010-2019) sostiene que los bajos resultados en pruebas externas se agudizan en la población más vulnerable, cuyo acceso al sistema no se encuentra garantizado, lo que manifiesta un grave problema de desigualdad. El documento presenta una lectura muy general de los resultados en las Pruebas Saber del año 2009, relacionando la tabla 4; igualmente, el documento asevera que estos resultados son el reflejo del bajo logro educativo en el departamento del Magdalena, ya que solo un precario porcentaje de la población estudiantil alcanzó desempeño satisfactorio y avanzado.

Tabla 4. Resultados Pruebas Saber del departamento del Magdalena, niveles de desempeño 2009

Desempeño	Lenguaje (%)		Matemáticas (%)		Ciencias Naturales (%)	
	Quinto	Noveno	Quinto	Noveno	Quinto	Noveno
Insuficiente	39	40	69	51	41	36
Básico	46	47	22	44	50	54
Satisfactorio	13	13	6	5	6	9
Avanzado	2	0	3	0	3	1

Fuente: Plan decenal de educación del Magdalena (2010-2019).

Según el PDE (2010-2019), los bajos resultados antes referidos se deben a varios motivos: los PEI fuera de contexto, las ofertas educativas poco pertinentes con

el territorio y su enfoque de desarrollo; los currículos y planes de estudio sin objetivos claros, las malas prácticas docentes en el aula (especialmente ocasionadas por la baja formación de los docentes, lo que incide directamente en los procesos de enseñanza-aprendizaje). Y aunque estas razones injieren en la baja calidad de la educación en el departamento, no son los únicos factores que inciden en ella, puesto que la calidad también se ve afectada por aspectos externos a las instituciones educativas.

Según Yao (2016), los factores que influyen en la calidad educativa se pueden categorizar en *reales*, *básicos*, *sólidos*, *fluidos*, *familia* y *social*. Siguiendo al autor, se pueden considerar factores *reales* a los procesos de enseñanza-aprendizaje que toman lugar dentro del aula de clases, es decir, aquellos que se dan en el orden de la relación alumno-docente. En segundo lugar, los factores *básicos* hacen referencia a las cualidades o competencias que poseen los sujetos involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje (docentes-estudiantes); se denominan *básicos* porque se consideran la base sobre la cual se desarrollarán otros factores, como los aspectos psicológicos, físicos, los conocimientos, las formas de concebir al mundo, entre otros. Por su parte, los factores *fluidos* son aquellos que tienen la característica de ser dinámicos, como el currículo, los contenidos, la metodología de enseñanza, la pedagogía, etc. En cambio, los factores *sólidos* son la infraestructura física o los aspectos materiales que propician la labor educativa. El factor *familiar* se entiende como la

forma en que está compuesto el entorno familiar del niño o joven educando, que brinda el soporte emocional y económico para el desarrollo integral del estudiante. Por último, el factor *social* son aquellos elementos de carácter social y cultural que afectan el proceso educativo (Yao, 2016). Lo anterior evidencia la complejidad del problema de la calidad educativa y lo limitado que al respecto resulta el diagnóstico del PDE (2009-2010).

En cuanto a los diagnósticos explícitos encontrados en el PDD (2020-2023), el documento afirma que según el índice de pobreza multidimensional (IPM), los hogares que tienen privación por bajo logro educativo en el Magdalena son el 53,9%. Las categorías o indicadores que se utilizan en el *Plan de Desarrollo 2020-2023* para el diagnóstico del sector educativo son: tasa de analfabetismo, jornada única, cobertura bruta y cobertura neta, matrícula en la educación superior, deserción escolar y calidad educativa.

En relación con la tasa de analfabetismo, para el 2018, según el censo del DANE, se encontraba en 9,12%. El plan expresa la necesidad de superar esta problemática estructural, ya que el analfabetismo es un obstáculo significativo para la movilidad social, y por lo tanto, para el bienestar de las familias magdalenenses.

Las zonas de mayor afectación son la subregión Centro con el 17,70% y la subregión Río con el 16,62% [...] Así mismo, los municipios con mayores tasas son Cerro de San Antonio (22,39%), Concordia (21,74%), Sabanas de San Ángel (20,83%), Zapayán (18,99%)

y Sitionuevo (18,98%), lejos del promedio Nacional calculado en 5,2% (Plan de Desarrollo departamental 2020 - 2023, pp. 49-50).

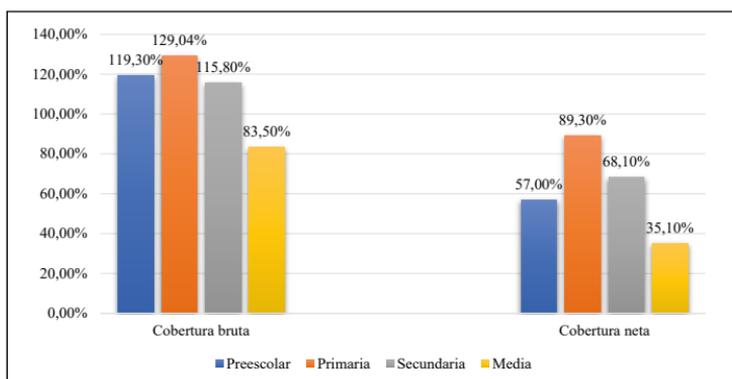
De la jornada única se plantea la urgencia de seguir avanzando en su universalización, ya que el porcentaje de cobertura departamental es de tan solo 20% de los planteles oficiales, para el 2020.

De la cobertura, tanto bruta como neta, se asevera que persiste un alto nivel de extraedad en los niveles educativos. Los resultados de este indicador también evidencian que ha disminuido en el nivel de básica primaria (de 90,3% a 89,31%), tomando como línea base el año 2015. En los niveles secundaria y media, la cobertura neta y bruta ha aumentado desde el 2015, aunque «persiste en estos niveles también el fenómeno de la extraedad, lo que afecta la tasa de supervivencia porque los estudiantes abandonan la escuela» (PDD, 2020-2023, p. 50). Para ilustrar la cobertura bruta y neta departamental para el año 2018, el PDD 2020-2023 presenta el Gráfico 2.

En torno a la matrícula en la educación superior, en el departamento se ha presentado una disminución significativa de más de 2000 estudiantes (teniendo como año base el 2015). De igual forma, el nivel técnico profesional ha reducido sus matrículas en aproximadamente el 60%, lo que no sucede en el nivel posgradual, que muestra un aumento en las matrículas. En la educación superior «la cobertura es del 26% (2018), esto significa que los bachilleres del Departamento no cuentan con

oportunidades para realizar estudios de educación superior, lo que conlleva en gran medida a situaciones de riesgo para esta población» (PDD, 2020-2023, p. 51).

Gráfico 2. Cobertura bruta y neta de preescolar, básica y media en municipios no certificados del Magdalena 2018



Fuente: Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2020-2023).

La deserción escolar en los niveles de secundaria y media aumentó en el 2018. El documento afirma que la deserción del Magdalena es la segunda más alta en la región Caribe, después del departamento del Cesar; la media nacional para el año 2018 fue de 3,09%. Las causas principales por las cuales los jóvenes abandonan la educación son de tipo económico y social, como el embarazo juvenil y la pobreza monetaria. A continuación, en la Tabla 5 se relacionan los resultados en deserción escolar para el año 2018.

Tabla 5. Tasa de deserción escolar por niveles

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Total
2018	3,99%	3,10%	4,16%	3,90%	3,61%

Fuente: Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2020-2023).

La última categoría que considera el PDD 2020-2023 es calidad educativa, sobre la cual se expresa la urgencia de emprender esfuerzos para mejorar los resultados del departamento en las Pruebas Saber. En la tabla 6 se presenta el comparativo nacional, regional y departamental de las pruebas Saber 11.

Tabla 6. Comparativo nacional, regional, Magdalena y Santa Marta (Saber 11)

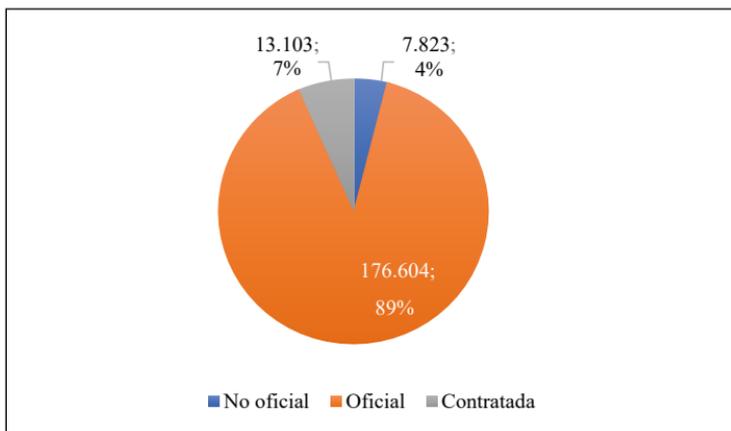
Ente Territorial	Promedio Puntaje Global
Colombia	246
Atlántico	241
Santa Marta	234
Magdalena	221
La Guajira	218
Región Caribe	231

Fuente: Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2020-2023).

Por su parte, el PDD (2016-2019) utiliza los siguientes indicadores o categorías para presentar el diagnóstico del sector educativo: gestión institucional, matrícula escolar, cobertura bruta y neta, analfabetismo, deserción escolar, población por fuera del sistema escolar, estado de la infraestructura, docentes requeridos, promedio Pruebas Saber grado 11, Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE), necesidades de formación docente en instituciones educativas y cobertura en educación superior.

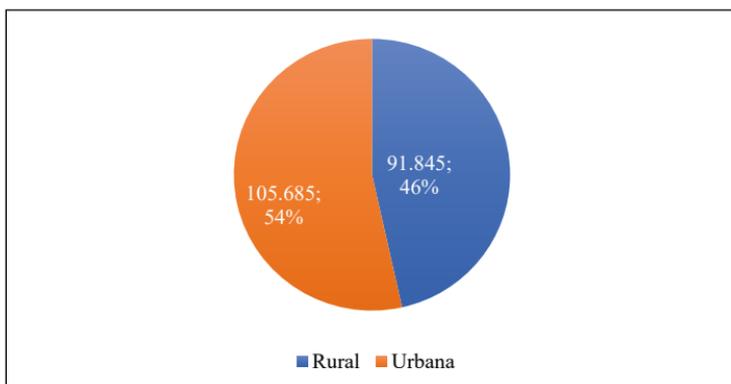
La gestión institucional hace explícito cómo está conformada la estructura administrativa del sistema educativo departamental. En el departamento del Magdalena se atienden 156 instituciones y 930 sedes. La planta docente está conformada por 7.715 profesores. Como crítica principal al respecto, el documento de planeación manifiesta la alta centralización de la gestión de la educación departamental, lo cual genera lentitud en los trámites asociados y disminuye la eficiencia en la solución de problemas que se presentan en los establecimientos educativos. En cuanto a la matrícula escolar para enero de 2016, esta fue de 159.624: 151.606 niños y jóvenes y 8.018 adultos en los grados de 0 a 11. En los gráficos 3 y 4 se muestra la composición de la matrícula escolar en los municipios atendidos, exceptuando Ciénaga y Santa Marta. La cobertura en el área urbana fue del 54% y el área rural del 46%.

Gráfico 3. Matrícula escolar en municipios atendidos por el Departamento de Magdalena, según sector, 2015



Fuente: PDD (2016-2019).

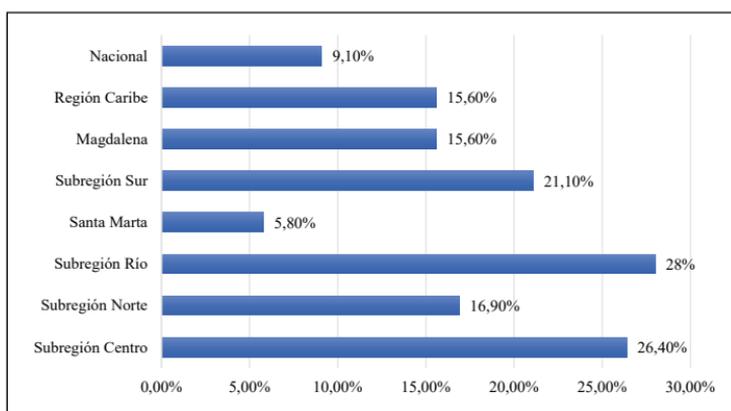
Gráfico 4. Matrícula escolar en municipios atendidos por el Departamento de Magdalena, según área geográfica, 2015



Fuente: PDD (2016-2019), Gobernación del Magdalena (2016).

La cobertura neta y bruta del departamento en enero de 2016 seguía presentando altos niveles de extraedad, especialmente en el nivel de transición. A la vez, los indicadores de cobertura bruta y neta presentan desempeños a la baja a medida que se avanza en niveles educativos; lo anterior hace explícito el fenómeno de que una parte significativa de la población juvenil (dos terceras partes) en el Magdalena no tiene acceso a educación. Otro indicador que ha restringido el desarrollo educativo del departamento es el analfabetismo, cuya tasa en el Magdalena para el año 2016 era superior al promedio nacional (15,6% comparado con un 9,1% en el país). Las subregiones del Magdalena en las cuales se presenta un mayor porcentaje de analfabetismo son la Río, la Centro y la Sur (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Tasa de analfabetismo por subregiones en el departamento del Magdalena



Fuente: PDD (2016-2019), Gobernación del Magdalena (2016).

La deserción escolar es otro aspecto que también impactó de manera negativa el desarrollo educativo del Magdalena para el año 2015. Entre las causas de esta, según el Ministerio de Educación, se encuentran: la precaria infraestructura educativa del departamento, el trabajo juvenil, la ausencia de programas de alimentación escolar, la repitencia (especialmente en la zona rural), la pedagogía usada por los docentes, el embarazo adolescente, la falta de docentes, las instituciones ubicadas en zonas de riesgos, entre otros aspectos.

La condición de la infraestructura escolar en el departamento también da cuenta del estado de la educación; las estadísticas relacionadas en el PDD (2016-2019) sostienen que para este periodo el 52,68% de las instituciones educativas (en municipios no centralizados) se encontraba en condiciones deficientes; solo el 26,41% de las instituciones educativas estaba en condiciones adecuadas para la prestación del servicio educativo.

Otra problemática diagnosticada en el documento es la falta de docentes en el departamento, lo que obstaculiza que se pueda atender plenamente a la población estudiantil. Según los datos presentados, el Ministerio de Educación aprobó 7.207 docentes para el departamento; adicionalmente, 424 docentes presentan situaciones administrativas que les impide llevar a cabo su labor, como enfermedades, amenazas, asignación de otras funciones, ausentismo, entre otros.

En cuanto a la calidad educativa, los resultados departamentales en las Pruebas Saber 3°, 5° y 9° muestran que aproximadamente la mitad de los estudiantes

evaluados se ubicó en el nivel mínimo, mientras que en el país los estudiantes que se ubican en tal categoría es inferior a un tercio (año 2015). En cuanto a las Pruebas Saber 11 el panorama no es muy diferente, ya que se evidencia el rezago de los estudiantes del departamento frente a los resultados a nivel nacional: solo el 14,79% de los evaluados en el Magdalena se ubicó en los primeros puestos, por lo cual el departamento se situó en el último lugar a nivel regional en el año 2015. Todos estos aspectos diagnosticados en el PDD 2016-2019 ponen de manifiesto que la realidad educativa depende de elementos que muchas veces son externos a los entornos educativos; la política macro del país influye en la educación.

En el PDD (2012-2015) no se presentan diagnósticos explícitos sobre el estado de la educación en el departamento; el documento menciona los indicadores base para desarrollar las líneas programáticas, mas no precisa los datos numéricos. Igual ocurre con el PDD (2008-2011) y el PDD (2004-2007). Este aspecto se profundizará en el siguiente apartado de opacidades.

El PDD (2001-2003) se concentra especialmente en describir las estrategias de inversión del departamento durante el periodo. En cuanto al ámbito educativo el documento afirma que uno de los mayores avances en educación fue la reducción de la inasistencia escolar en menores de seis años, lo que se interpreta como una mejoría de la cobertura en el nivel de básica primaria. También se describen los resultados obtenidos en Pruebas Saber, a corte del segundo semestre del año 2000.

Al respecto, el promedio del departamento se encontraba por debajo de la media nacional. Otro indicador que se describe es la tasa de analfabetismo en menores de 15 años, la cual se encontró por encima del promedio nacional para los años 1985, 1993, 1997 y 1999.

El último documento analizado es el PDD (1995-1997), que presenta un diagnóstico del sector educativo fundamentado en cinco aspectos generales que engloban otros indicadores micro, como se detalle en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Indicadores presentes en el PDD 1995-1997

1. Análisis de cobertura <ul style="list-style-type: none">• Tasa de escolaridad
2. Análisis de la eficiencia <ul style="list-style-type: none">• Eficiencia interna• Tasas de aprobación, repitencia y deserción• Eficiencia administrativa
3. Análisis de la calidad <ul style="list-style-type: none">• Docencia• Ayudas educativas• Evaluación de rendimiento académico
4. Demanda de servicios
5. Recursos del sector <ul style="list-style-type: none">• Recurso humano• Recursos físicos

Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

Inicialmente el documento presenta el diagnóstico general relacionado con la cobertura, que entonces fue la prioridad de la política educativa nacional (especialmente en los niveles de educación básica y media). Luego se detalla la situación del departamento calculando la tasa de escolaridad, definida como la relación entre la población que hace parte de cada nivel educativo y la población en edad teórica para cada nivel escolar. Los resultados de la tasa de escolaridad en los años analizados dan cuenta de la necesidad de emprender esfuerzos en este aspecto, como se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Tasa de escolaridad PDD 1995-1997

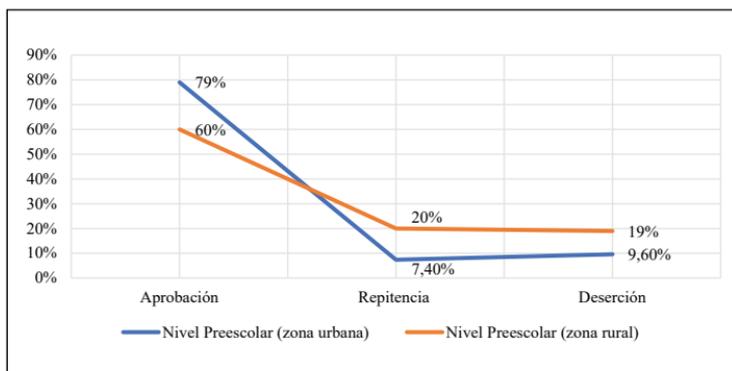
Preescolar	Básica primaria	Básica secundaria y media vocacional	Total departamento
23,5%	72%	59,5%	57,1%

Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

El análisis de la eficiencia es el segundo aspecto que se aborda en el documento, y se desglosa en tres aspectos: eficiencia interna, que permite evaluar la inversión en educación para determinar las capacidades institucionales en referencia a la promoción y retención de estudiantes, aunque el documento no detalla mayor información al respecto; tasa de aprobación, repitencia y deserción, que es presentada por niveles (preescolar, básica primaria y básica secundaria); y eficiencia administrativa, cuya finalidad es establecer la relación entre rentabilidad y equidad escolar, con el propósito de

optimizar los recursos disponibles y propiciar el mejor aprovechamiento para la población objetivo.

Gráfico 6. Tasa de aprobación, repitencia y deserción (nivel preescolar)

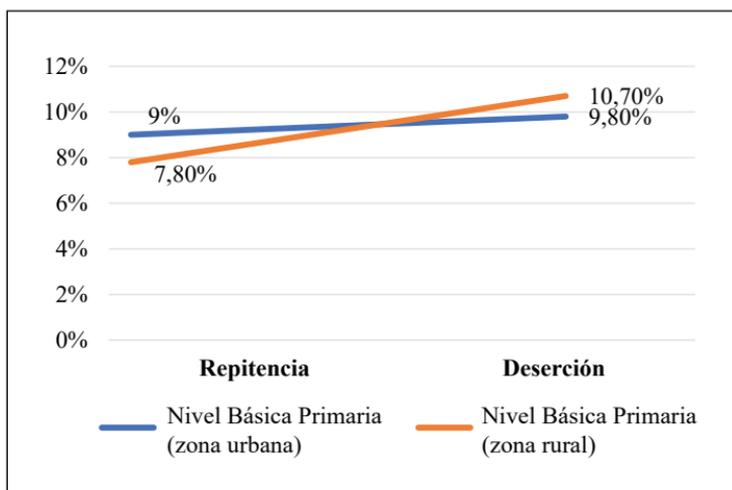


Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

En el Gráfico 6 se evidencia una brecha entre la zona rural y la urbana: en la segunda es mayor la tasa de aprobación y menor la tasa de repitencia y deserción; son preocupantes las altas tasas de repitencia (20%) y deserción (19%) en la zona rural.

Para el nivel de básica primaria no se presentaron datos sobre la tasa de aprobación urbana y rural; solo se relaciona el porcentaje total de aprobación para el departamento (84%). En cuanto a la tasa de repitencia y deserción, se puede apreciar en el Gráfico 7. En este nivel sucede lo contrario que en el nivel preescolar, pues en la zona rural las tasas de repitencia y deserción son más bajas que en la zona urbana.

Gráfico 7. Tasa de repitencia y deserción (nivel básica primaria)

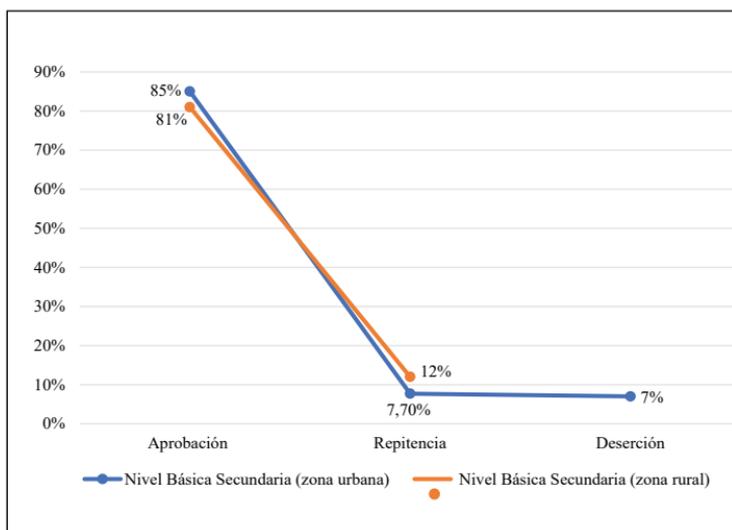


Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

En el nivel de básica secundaria los desempeños de las tasas de repitencia y deserción son similares tanto en la zona urbana como en la zona rural. En este nivel solo presenta la tasa de aprobación para la zona urbana, dada la falta de información para determinar la tasa en la zona rural. En el Gráfico 8 se ilustran las tasas de aprobación, repitencia y deserción en el nivel de básica secundaria.

La eficiencia administrativa se definió en función de la relación de alumnos por docente y la relación de docentes por personal administrativo, aunque no se detalla mucho al respecto.

Gráfico 8. Tasas de aprobación, repitencia y deserción (nivel básica secundaria)



Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

En el análisis de la calidad se afirma que «los indicadores de la calidad educativa son instrumentos para diagnosticar problemas, así como para formular y evaluar políticas y planes de mejoramiento cualitativo [...]» (PDD, 1995-1997, p. 28). En este punto se hace un análisis sobre la docencia, las ayudas educativas y la evaluación de rendimiento académico. Del diagnóstico de la docencia se puede establecer que de los 2.927 docentes nombrados para la época, el 17% no acreditaba un título, el 52% era normalista o bachiller, el 25% era profesional en el área de la educación y el 40% tenía título de técnico; lo anterior pone en evidencia la falta

de cualificación docente durante esta época en el departamento, que con seguridad tuvo influencia directa en los procesos de enseñanza-aprendizaje y como consecuencia en la calidad educativa del territorio.

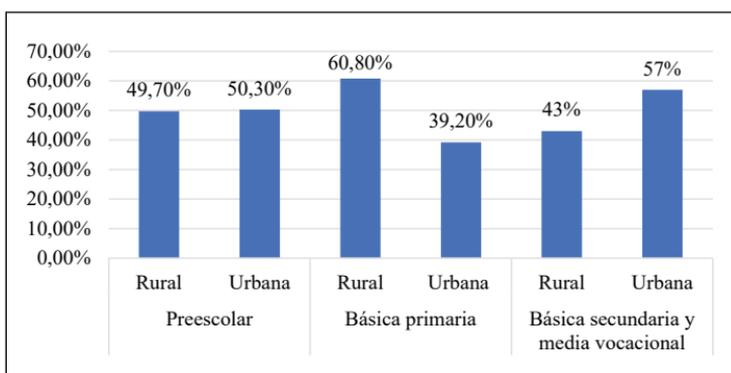
El tercer aspecto que se considera en el apartado de análisis de la calidad se refiere a las ayudas educativas, a la dotación de recursos físicos que poseían los establecimientos educativos. Aquí se describe exclusivamente la situación de los 76 colegios de básica secundaria y media vocacional registrados en los años analizados; el 63% de estos no contaba con biblioteca, el 34% tenía biblioteca pero no estaba lo suficientemente dotada, y el 12% tenía una biblioteca en estado deficiente.

En cuanto a la dotación de laboratorios, aunque había datos de cuántos colegios poseían (43 instituciones con laboratorio de física y 42 con laboratorio de química), no se tenía registro de su estado. Además, el 44% de las instituciones no contaba con ningún tipo de laboratorio. Por último, en cuanto a ayudas educativas, el PDD (1995-1997) sostiene que para el periodo los establecimientos de básica primaria del Magdalena cumplían con la mínima establecida por el Ministerio de Educación Nacional: poseer un texto por alumno.

La evaluación del rendimiento académico se presentó como un análisis de los resultados en las Pruebas ICFES y se describe como «el problema más notable» (PDD, 1995-1997, p. 29) que presentaba el sector educativo del departamento. Solo dos colegios oficiales se categorizaron en nivel alto para el año 1993, nueve en el medio y los demás (el 88% restante) en nivel bajo.

En cuarto lugar se encuentra la demanda de servicios, que se refiere a la población potencial para alcanzar la cobertura del 100% en los diferentes niveles educativos. En el Gráfico 9 hay un resumen de los datos correspondientes.

Gráfico 9. Población potencial para atender por niveles educativos (rural y urbana)



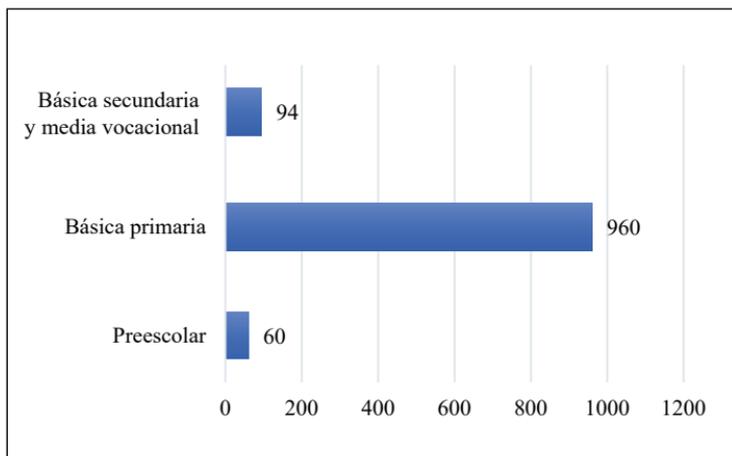
Fuente: elaboración propia con base en el PDD (1995-1997).

Sobre el nivel preescolar se especifica que la población para alcanzar el 100% de la cobertura educativa era de 43.823 niños, repartidos en un 50,3% (22.043) en la zona rural y un 49,7% (21.781) en la zona urbana, por lo cual en este nivel no existía diferencia significativa entre las dos zonas. En el nivel de básica primaria la brecha era mayor, debido a que en la zona rural 19.863 estudiantes se encontraban por fuera del sistema educativo, frente a 12.781 en la zona urbana. En cuanto a la básica secundaria y media vocacional, el panorama era

diferente, pues en la zona urbana la población de jóvenes fuera del sistema educativo era de 23.022, mientras que en la zona rural era de 17.429.

También se analizaron los recursos del sector, categorizados en humanos y físicos. Los recursos humanos eran de 5.336 docentes, de los cuales el 55% (2.935) fue nombrado por la Nación, el 31% (1.654) por contratos municipales y el 14% (747 docentes) por el departamento. En relación a los recursos físicos, el documento da cuenta del número de colegios existentes por nivel educativo. El Gráfico 10 muestra las diferencias significativas entre los niveles educativos, lo que puede explicar los problemas de cobertura en el departamento.

Gráfico 10. Número de colegios oficiales por nivel educativo (años 1990)



Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Departamental (1995-1997).

Así las cosas, en los PDD analizados, la cobertura y la calidad educativa —esta última puesta en función de los resultados de las pruebas de Estado (Saber e IC-FES)— han sido los principales indicadores utilizados para diagnosticar la situación de la educación en el Magdalena. Además, se puede afirmar que aunque los indicadores utilizados para diagnosticar el sector educativo permiten aproximarse a la realidad, o evidenciar el problema educativo del Magdalena, no son indicadores aislados, sino que se presentan como la consecuencia o el efecto de las dinámicas sociales y económicas del territorio. Por lo tanto, con la finalidad de intervenir la educación magdalenense se hace necesario profundizar de manera integral en las problemáticas sociales que afectan a las familias. Al respecto, los PDD son esenciales pero no exclusivos para lograr la transformación educativa; además, al ser concebidos desde una perspectiva administrativista, suelen desconocer la importancia de la comprensión de los imaginarios sociales y se limitan a la descripción de datos o información. Por estas razones es necesario reformular la perspectiva desde la cual son construidos estos documentos de planeación territorial.

Opacidades en los principales diagnósticos asociados al sector educativo

En este apartado se analizarán los tres PDD que no contienen diagnósticos explícitos sobre el sector educativo: (2012-2015), (2008-2011) y (2004-2007).

El PDD (2012-2015) enfatiza en la urgencia de ampliar los cupos escolares, propiciando mecanismos que permitan incluir a la población que se encuentra por fuera del sistema; se evidencia que para el periodo existía un problema evidente de cobertura escolar. El documento propone la articulación de cupos escolares entre instituciones educativas y propiciar la alfabetización en adultos. Otra propuesta contenida en este documento es la promoción del acceso a la educación postsecundaria mediante los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) y la oferta de formación técnica del SENA. En su mayor parte, este PDD se limita a describir las estrategias e inversiones que dicho Gobierno ejecutará, por lo que no se evidencian mayores diagnósticos explícitos en el documento.

Por su parte, el PDD (2008-2011) posee una estructura similar al antes analizado, debido a que también se concentra en describir las inversiones y estrategias para el periodo, por lo cual deja de lado los diagnósticos asociados al sector. No obstante, se pueden identificar los principales indicadores por intervenir en el ámbito educativo: la cobertura educativa, cuya estrategia para mejorar fue el programa Todos a aprender, que integraba los niveles educativos (educación inicial, preescolar, básica, media técnica y superior); la calidad educativa, referido especialmente a los resultados en Pruebas Saber e ICFES, para lo cual era necesaria la capacitación y formación de directivos docentes y docentes; la integración de tecnologías de la información y la comunicación en

las prácticas educativas; las estrategias para la inclusión de poblaciones étnicas, entre otros.

En el PDD (2004-2007) se sigue priorizando la cobertura educativa y la necesidad de ampliarla en el departamento; otros indicadores implícitos en el documento son la tasa de alfabetización del departamento, la población en extraedad, así como el mejoramiento de la calidad y la eficiencia educativas. Aunque este PDD no describe el estado de estos indicadores, los utiliza para diseñar estrategias que aporten al avance del sector educativo departamental.

Concepciones emergentes para los principales diagnósticos asociados al sector educativo

Durante las últimas décadas ha cobrado mayor relevancia la importancia de diagnosticar algunas dimensiones del sector educativo. La idea de que la escuela, al igual que una empresa, debe ser analizada e intervenida con base en diagnósticos surgió en el seno de la OCDE (1995), que en 1983 puso de manifiesto la necesidad de cambio requerida en los próximos años, cuando se expresó que en el decenio siguiente era menester mejorar la calidad educativa en los niveles obligatorios. Como resultado de esto, las naciones adscritas a la OCDE emprendieron esfuerzos a lo largo de los pasados veinte años con el propósito de fortalecer la inversión en los sistemas educativos realizando reformas para lograr lo requerido.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) vio la necesidad preponderante en los países de América Latina de diseñar e implementar mecanismos para el control y la evaluación de las instituciones educativas. Así se obtendría información acerca del desempeño de las instituciones y se implementarían estrategias de evaluación periódica para los objetivos curriculares y el mejoramiento de la eficiencia del sistema. Lo anterior, junto con la racionalización del gasto público, hizo que surgieran sistemas de evaluación y medición que permitieron identificar los establecimientos educativos que demandaban determinados programas para el desarrollo educativo (CEPAL, 1992). Entonces, en Latinoamérica se hizo urgente adoptar estrategias para el mejoramiento de la calidad educativa con el objetivo de hacer frente a la desigualdad y la exclusión. Fundamentado en lo propuesto por la OCDE, en la gran mayoría de países de la región se implementaron sistemas para la evaluación y medición de los logros de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes en educación básica y media (Gajardo, 1999).

Como resultado de lo anterior, entre mediados de los ochenta y finales de los noventa todos los países de la región habían instaurado sistemas de medición, que en Argentina, Brasil, Colombia y Chile cumplían un doble propósito: evaluar el desempeño de los logros curriculares y proponer políticas y programas para intervenir determinados aspectos educativos (Gajardo, 1999). Todos estos procesos debían ser necesariamente

valorados y documentados con la firme intención de obtener diagnósticos que dieran sustento a las decisiones tomadas y sus resultados.

En América Latina estos procesos fueron concebidos para diseñar mecanismos que impactaran en los resultados de las diferentes pruebas diagnósticas efectuadas, trabajando en la fuerte centralización de la organización educativa y transfiriendo la responsabilidad de esta tarea a los países de la región. Así, la denominada «descentralización» de la educación comenzó en los años ochenta y tomó mayor vigor en los noventa, y aunque no fue del todo exitosa, sirvió para formalizar el funcionamiento de la educación en el país. Este proceso, producto de los diagnósticos, ha servido para formular las acciones frente a los aspectos que deben ser mejorados y para determinar cuáles son los elementos que impiden el mejoramiento de la calidad educativa. Sin embargo, debe criticarse que los ejercicios diagnósticos efectuados se han centrado primordialmente en la estadística de resultados y han dejado de lado la comprensión de la complejidad de la educación, cuyo propósito no es conseguir un producto de calidad, pues lo que se forma son seres humanos (y la estadística no alcanza para dar cuenta de las realidades concretas que viven las comunidades educativas).

Conviene resaltar que la baja calidad de la educación fue definida como una cuestión de índole social a la cual se le ha invertido esfuerzo (expresado en tiempo, recursos económicos y capacitación) sin haber alcanzado los

resultados esperados. No obstante, se debe considerar que los indicadores con los cuales se evalúa la educación en el departamento del Magdalena son determinados por instituciones nacionales, principalmente por el Ministerio de Educación Nacional, y se requiere mirar estos desempeños también con fundamento en las particularidades del territorio.

Es necesario llevar a cabo un análisis contextual crítico sobre las instituciones educativas, más allá de un diagnóstico que muestre estadísticas porcentuales de lo que suponemos son los productos de la educación. Los ejercicios diagnósticos deben ser parte de un proceso en el cual se analice la situación de la educación, teniendo en cuenta las prácticas educativas que toman lugar en las instituciones, la elección de contenidos, la manera en que se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje y las relaciones entre los actores sociales. Lo anterior nos lleva a un punto de reflexión sobre las posibilidades y los obstáculos asociados a la educación, con el objetivo de configurar entornos adecuados para el mejoramiento de las prácticas educativas, debido a que no es sencillo dilucidar las razones por las cuales se obtienen resultados precarios en el sector. Un posible desenlace para este problema sería intervenir la educación de manera más consciente, apuntándole a soluciones de largo plazo.

Las rutas de intervención que se han propuesto para mejorar la educación han estado más encaminadas a solucionar particularidades que a comprender en

profundidad las causas del fenómeno. Como asegura Sander (1996), es más patente la inquietud por la difusión de los resultados de la evaluación de la calidad que la construcción de un análisis crítico y reflexivo que permita interpelar y transformar la realidad educativa.

Aun cuando se han emprendido multitud de investigaciones, estudios y esfuerzos de variada índole, la problemática del sector educativo sigue estando presente, así como los llamados «bajos resultados» de calidad en la formación. Habría entonces que darle un giro a cómo se han percibido y desarrollado los ejercicios diagnósticos sobre el sistema educativo, y comprender que las valoraciones obtenidas en las pruebas externas y las conclusiones presentadas por los organismos centrales han sido deficientes en su abordaje de la problemática educativa; esto ha llevado a que en el imaginario social persista la idea de que la educación en el Magdalena carece de calidad. En resumidas cuentas, se debe otorgar mayor preponderancia a la identificación de las prácticas y concepciones propias de las comunidades, con la finalidad de llegar a la comprensión de las realidades educativas locales. Al hacer lo anterior se podría mejorar la calidad educativa y se valorarían y nutrirían los indicadores que se han utilizado para diagnosticar el sector en los PDD analizados.

En la Tabla 8 se resumen los indicadores diagnósticos del sector educativo más preponderantes en los planes de desarrollo.

Tabla 8. Resumen de indicadores diagnósticos del sector educativo más usados en los PDD del Magdalena

Nombre del Plan	Indicadores diagnósticos del sector educativo
PDD (1995-1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de cobertura • Análisis de eficiencia • Análisis de calidad • Demanda de servicios • Recursos del sector
PDD (2001-2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Inasistencia escolar • Resultados en Pruebas Saber • Cobertura educativa
PDD (2004-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura educativa • Tasa de alfabetización • Población en extraedad • Calidad educativa • Eficiencia educativa
PDD (2008-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura educativa
PDE (2010-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura educativa • Distribución porcentual de la PEE (población en edad escolar) por subregiones. 2009 • Distribución porcentual de la matrícula por niveles educativos. 2009 • Matrícula urbana y rural por regiones (%). 2009 • Calidad educativa (Pruebas Saber).

<p>PDD (2012- 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura escolar
<p>PDD (2016- 2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión institucional • Matrícula escolar • Cobertura bruta y neta • Analfabetismo • Deserción escolar • Población por fuera del sistema escolar • Estado de la infraestructura • Docentes requeridos • Promedio Pruebas Saber grado 11 • Índice sintético de la calidad educativa (ISCE) • Necesidades de formación docente en instituciones educativas • Cobertura en educación superior
<p>PDD (2020- 2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Logro educativo • Tasa de analfabetismo • Jornada única • Cobertura bruta y neta • Matrícula en educación superior • Deserción escolar • Calidad educativa

Fuente: elaboración propia con base en los PDD analizados.

Capítulo 6. Estrategias de gestión de calidad educativa que subyacen en los planes de desarrollo

En el presente capítulo se exponen las principales alusiones explícitas e implícitas sobre las estrategias de gestión de la calidad educativa presentes en los PDD analizados. La gestión de la calidad hace referencia al establecimiento de unas normas o políticas asociadas a unas estrategias de seguimiento, evaluación continua e impacto de las metas educativas (García Colina *et al*, 2018; Lavín *et al.*, 2002).

Relevancias en las estrategias de gestión de calidad educativa

En el PDD (2020-2023) se establece como principal estrategia de gestión de la calidad, la «suscripción del Acuerdo Social por la educación con calidad» (PDD, 2020-2023, p. 83), mediante el cual se manifiesta el compromiso de autoevaluación continua y el diseño de planes de mejoramiento para la calidad educativa en cada subregión, municipio y establecimiento educativo del Magdalena.

También se plantea la actualización curricular de los planes de área, adaptados a la formación por competencias. Otras estrategias que establece este plan son: «Ruedas de experiencias exitosas de educación de calidad, Red de empresarios y académicos por la calidad de la educación del Magdalena, Proyectos de padrinazgo empresarial de la Red empresarial 2025» (PDD 2020 - 2023, p. 83).

Por su parte, el PDD (2016-2019) describe de forma más amplia sus estrategias de gestión de la calidad educativa. En primer lugar, el documento expresa que se realizará acompañamiento a las instituciones educativas departamentales con el propósito de mejorar la calidad educativa departamental, tendiente a impactar los resultados en pruebas externas, tanto nacionales como internacionales (Pruebas Saber y Pruebas PISA); para ello se identifica la necesidad de analizar en profundidad los resultados departamentales para comprender las fortalezas y debilidades de los estudiantes del territorio.

En segundo lugar, el PDD (2016-2019) propone el fortalecimiento del Sistema Institucional de Evaluación del Estudiantes (SIEE), de las dinámicas de autoevaluación institucional, la evaluación del personal docente, como también de sus competencias, de los Planes de Mejoramiento Institucionales (PMI) y la reestructuración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI); otros aspectos propuestos son la «actualización y ajuste a planes de estudio, desarrollo curricular y proyectos

de aula, apoyo en uso y apropiación del Sistema de Información y Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE)» (PDD 2016-2019, p. 156).

En tercer lugar, el plan se propuso generar procesos de empoderamiento en la comunidad educativa, para la puesta en marcha de los acuerdos por la excelencia educativa que tenían como objetivo propiciar la mejora del ISCE en las instituciones educativas del departamento; no obstante, no se especifica la manera en que se emprendió dicha acción. Por último, también se propone fomentar una estrategia de mejoramiento de la educación rural que intervenga aspectos como «infraestructura educativa, mobiliario escolar, herramientas tecnológicas, alimentación escolar y transporte escolar» (PDD, 2016-2019, p. 156).

El PDD (2012-2015) también presenta estrategias explícitas para el mejoramiento de la calidad educativa, aunque no profundiza al respecto; las propuestas contenidas en el documento son:

- Implementación de escuelas de padres y madres en cada institución educativa
- Elaboración e implementación del Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM)
- Elaborar planes de mejoramiento migrados en el Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE)
- Fortalecimiento de la calidad y atención integral a la infancia, adolescencia y juventud

- Implementación del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa (PCT). (PDD 2012 - 2015, p. 56)

En este plan en particular, las acciones propuestas para la gestión de la calidad educativa están articuladas con los programas, indicadores, la línea base y las metas propuestas.

En el PDD (2008-2011) se presentan estrategias de forma similar a las del PDD (2012-2015), es decir, explícitas y articuladas con metas e indicadores educativos. La principal meta en cuanto a la gestión de la calidad educativa es la implementación y desarrollo del plan de apoyo al Mejoramiento de la Calidad Educativa, el cual se propuso emprender a través del acompañamiento de la Secretaría de Educación a todas instituciones educativas del departamento. Otro aspecto que se destaca es el sistema de gestión de la calidad implementado tanto en la Secretaría de Educación como en los establecimientos educativos; el documento, en todo caso, no presenta amplia información acerca estas estrategias.

Se evidencia que en los PDD que contienen estrategias explícitas de gestión de la calidad educativa, estas aparecen como elementos instrumentales para el logro de objetivos educativos diversos. No obstante, las estrategias o acciones se proponen con la finalidad de mejorar indicadores de gestión, mas no como herramientas potenciales para la transformación de las realidades

educativas del Magdalena. Además, se puede aseverar que las pocas estrategias de gestión de calidad educativa presentes se encuentran desarticuladas del territorio y sus necesidades.

Opacidades en las estrategias de gestión de calidad educativa

No se encontraron estrategias explícitas de gestión de la calidad educativa en los PDD (2004-2007), (2001-2003) y (1995-1997); tampoco en el PDE (2010-2019). No obstante, en este último, de manera implícita se identificaron como estrategias 103 acciones articuladas con las líneas programáticas de los seis ejes temáticos, las cuales abordan ampliamente las problemáticas educativas del departamento, detallando aspectos importantes para el desarrollo territorial. De igual manera, el documento establece un mecanismo de seguimiento participativo que discutirá en capítulos siguientes.

Por su parte, en el PDD (2004-2007) se proponen estrategias generales de gestión, en las cuales se hace alusión al sector educativo, agrupadas en seis ejes: «Construcción de visión de desarrollo a largo plazo, gestión regionalizada, coordinación y planificación interinstitucional, liderazgo nacional, alianzas público-privadas y focalización y prioridad de la inversión social» (PDD 2004-2007, pp. 8-14). Dentro de los seis ejes, encontramos una sola estrategia relacionada con el sector

educativo (específicamente dentro del eje Construcción de visión de desarrollo a largo plazo): la necesidad de redirigir el sistema educativo del Magdalena con la finalidad de mejorar indicadores como la cobertura y las competencias en los aprendizajes de los estudiantes, en consonancia con el compromiso ético y humano de formar ciudadanos integrales que respondan a las exigencias locales, regionales y nacionales. Sin embargo, la estrategia se presenta como ambigua, debido a que no es clara la manera como se pretende intervenir la educación del departamento.

El PDD (2001-2003) hace alusión a la necesidad de emprender estrategias de gestión local de la educación por medio de «la planificación e implementación de los planes educativos municipales, proyectos educativos institucionales» (PDD, 2001-2003, s. p.). Por su parte, el PDD (1995-1997) carece por completo de estrategias de gestión de la calidad educativa; se queda en aspectos descriptivos y en la presentación de indicadores. El documento propone mejorar la calidad educativa del departamento a través de procesos de capacitación docente, provisión de ayudas educativas a la población estudiantil y mejores resultados académicos; no se profundiza al respecto.

En la Tabla 9 se presentan las principales estrategias de gestión de la calidad educativa encontradas en los documentos analizados.

Tabla 9. Principales estrategias de gestión de calidad educativa

Nombre del Plan	Principales estrategias de gestión de la calidad educativa
PDD (1995-1997)	No contiene explícitamente estrategias de gestión de calidad. Se propuso mejorar la calidad educativa del departamento a través de procesos de capacitación docente, provisión de ayudas educativas a la población estudiantil y mejores resultados académicos.
PDD (2001-2003)	No presenta estrategias explícitas de gestión de la calidad educativa; hace alusión a la necesidad de emprender estrategias de gestión local de la educación a través de planes educativos locales y proyectos institucionales.
PDD (2004-2007)	No contiene estrategias explícitas de gestión de calidad educativa; propone estrategias generales de gestión en las cuales se hace alusión al sector educativo mediante una propuesta de redirección del sistema educativo.
PDD (2008-2011)	Se propone la implementación y desarrollo del plan de apoyo al Mejoramiento de la Calidad Educativa, que se propuso emprender a través del acompañamiento de la Secretaria de Educación a todas instituciones educativas del departamento. Se planteó también la puesta en marcha de un sistema de gestión de la calidad para la Secretaría de Educación y las instituciones educativas.

<p>PDD (2012- 2015)</p>	<p>Implementación de escuelas de padres y madres en cada institución educativa. Elaboración e implementación del Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM). Elaborar planes de mejoramiento migrados en el Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE). Fortalecimiento de la calidad y atención integral a la infancia, adolescencia y juventud. Implementación del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa (PCT) (PDD, 2012-2015, p. 56).</p>
<p>PDD (2016- 2019)</p>	<p>Acompañamiento a las instituciones educativas departamentales con el propósito de mejorar la calidad educativa departamental. Fortalecimiento del Sistema Institucional de Evaluación del Estudiantes (SIEE), de las dinámicas de autoevaluación institucional, la evaluación del personal docente, como también de sus competencias, de los Planes de Mejoramiento Institucionales (PMI) y la reorientación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Generar procesos de empoderamiento en la comunidad educativa. Fomentar una estrategia de mejoramiento de la educación rural que interviniera aspectos como infraestructura, mobiliario, herramientas tecnológicas, alimentación y transporte.</p>

<p>PDD (2020- 2023)</p>	<p>Suscripción del «Acuerdo Social por la educación con calidad» Actualización curricular de los planes de área, adaptados a la formación por competencias. Ruedas de experiencias exitosas de educación de calidad, Red de empresarios y académicos por la calidad de la educación del Magdalena, Proyectos de padrinazgo empresarial de la Red empresarial.</p>
---------------------------------	---

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente de las estrategias de gestión de calidad educativa para la formulación de planes de desarrollo

Comprender cómo abordar y gestionar la educación con fines de generar procesos de calidad, tal como se ha venido sosteniendo, varía según la percepción que se tenga de esta; y por tanto la identificación de acciones resulta relativa. En el ámbito educativo, al igual que muchos otros procesos administrativos, se espera que la misma sea gestionada y por ende evaluada.

En la tarea de entender cómo mejorar los procesos educativos, es necesario develar la concepción que se tiene de esta categoría; al respecto, la pedagogía en cuanto disciplina en constante cambio permite identificar la educación como un acto humano en su origen. Como parte de las ciencias sociales, la comprensión

es el fundamento principal de la pedagogía (Chanlat, 2006), lo que la ubica como una totalidad cuya dinámica y estructura son complejas, por lo cual resultaría inconsistente hacer referencia a evaluaciones, teorías y tipos de gestión educativa cuando aún se tienen fallencias en los sentidos y significados de la educación, es decir, cuando no se ha llegado a comprender del concepto más allá de los productos que genera.

Entonces, la comprensión de los procesos de gestión y administración, también como parte de las ciencias sociales (Calderón *et al.*, 2011), no puede separarse de su naturaleza; se hace urgente articular la naturaleza de la gestión con la naturaleza de la educación, debido a que, como sostiene Chanlat (2006), en el entorno administrativo prevalece una constante resistencia a emprender procesos de reflexión. Aquí se presenta el primer reto para la gestión educativa, ya que históricamente se han querido transferir modelos administrativos a la educación sin ninguna clase de adaptación, integrando a la fuerza también prácticas y paradigmas administrativos (Casassus, 2000). Por lo tanto, la gestión de la educación debe ser congruente con su objetivo, puesto que los entornos educativos deben estar marcados por la reflexión constante que sirva como eje dinamizador para la toma de decisiones.

Lo que se propone es retomar aspectos de la gestión o administración sin reducir el ejercicio a algo netamente instrumental y rígido en el cual no haya lugar para lo humano. La finalidad de las perspectivas pedagógicas emergentes es propiciar que el ser humano

pueda reflexionar sobre su propia práctica y que, por lo tanto, conciba la educación como algo netamente humano, ya que el hombre es un individuo que «aprende a ser» (Barrio, 1998, p. 95). Otro elemento que la gestión no integra es la dimensión afectiva; el ser humano, para llegar a ser comprendido, también debe ser concebido en su variable emocional, ya que la formación humana siempre es producto de las relaciones afectivas y de la historia vivida, lo que de cierta manera incide en las relaciones sociales futuras (Chanlat, 2006).

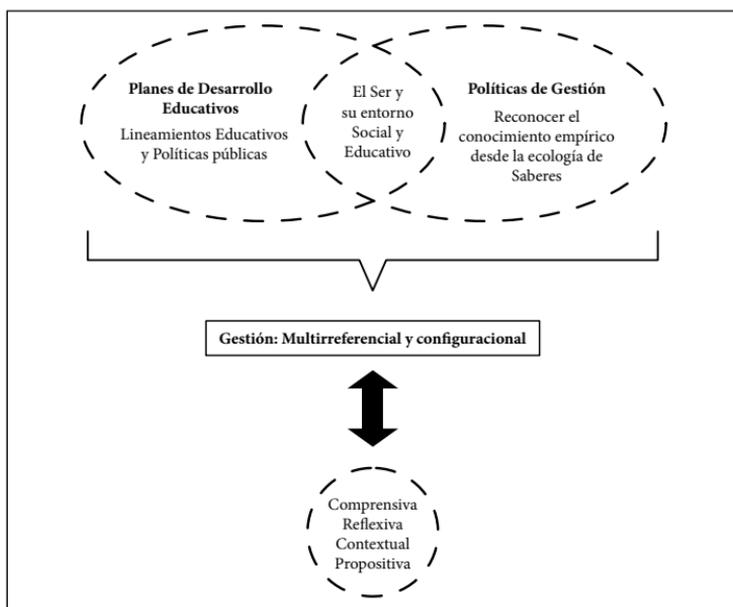
A pesar de lo anterior, es evidente que en la educación se han insertado términos ajenos a ella, como eficacia, eficiencia y gerencia (propios del mundo empresarial), que se utilizan en los entornos educativos sin ningún tipo de adaptación y sin llegar a ser plenamente comprendidos (Chanlat, 2006). Dicho léxico tiene que ser usado por los distintos actores sociales educativos —como directivos, coordinadores y docentes— sin ser conocido en profundidad (Braslavsky, 2001). En este contexto discursivo complejo y ambiguo tiene lugar la educación. Por su parte, el Estado es el principal interesado de obtener la información necesaria para dar cuenta de la realidad, pero lo antes mencionado hace que dicha información contenga un sesgo considerable (Casassus, 2000).

Si bien son incuestionables las ventajas que traen consigo las evaluaciones para el mejoramiento y la identificación de problemas por intervenir, la educación no puede ser considerada producto de un solo factor; se deben emprender procesos evaluativos integrales, lo

que implica determinar cuáles son los productos propios de la educación sin desconocer las dimensiones humanas implicadas. Así, resulta necesario integrar aspectos como el desarrollo comunitario e identitario de los territorios en el análisis evaluativo, e igualmente las concepciones propias de educación y calidad que poseen los pueblos, ya que esto puede aportar a una comprensión más pertinente sobre los productos de las evaluaciones. Para comprender la calidad como una cuestión más compleja que los rígidos indicadores del nivel central, es necesario incluir perspectivas teóricas emergentes como la de Cassasus (2000), quien propone una mayor articulación de la gestión educativa con las demandas educativas; Barro (1998), quien encuadra la excelencia dentro de un paradigma humano; y Braslavsky (2001), con su nuevo concepto de la gestión en Latinoamérica como nueva ruta para hacer frente a la baja calidad educativa.

Es urgente que la gestión sea concebida como una dinámica de complementariedad, que el reconocimiento de su complejidad y carácter holístico propicien que sea comprendida como una configuración de configuraciones. Esta propuesta de abordaje, cuyo objetivo es generar procesos de transformación, asocia lo humano con los procesos de gestión, entendiendo al hombre como sujeto que se interrelaciona con otros y con su entorno, que posee una dimensión afectiva y emocional, todo ello ante las normativas y directrices educativas, el entorno global y la política pública (como se propone en la Figura 1).

Figura 1. Propuesta de configuración de la gestión para el mejoramiento de la calidad educativa



Fuente: Choles H (2016).

Así, la gestión educativa no puede pensarse como un proceso terminado o definitorio, sino como algo que va más allá de lo administrativo, debido a que implica principios, valores y comportamientos humanos (Calderón *et al.*, 2011) cuya naturaleza no puede analizarse a la luz de un paradigma reduccionista o simplista. La propuesta epistémica es, entonces, apostar por la configuración de una gestión educativa con carácter reflexivo y crítico que integre el contexto y tenga intención transformadora, que valore el ser particular de

cada persona y también su ser como parte de una comunidad; de igual manera, que no desprecie el hecho de que la gestión está inmersa en las ciencias sociales y que como tal debe ser alimentada por estas.

Capítulo 7. Políticas orientadoras de los planes de desarrollo (políticas públicas que sustentan el diseño de los planes)

En este capítulo se exponen las relevancias y opacidades identificadas en el PDE (2010-2019) y en los PDD analizados en relación a las políticas públicas orientadoras, sobre las cuales se fundamenta el diseño de los documentos de planeación territorial.

De manera general, la normativa para la formulación de los PDD es expedida por el Consejo Nacional de Planeación (CNP) y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), las dos instancias encargadas de conformar el Sistema Nacional de Planeación (SNP), según se ha establecido en el artículo 340 de la *Constitución política* de Colombia. Los CTP son los organismos territoriales encargados de la planeación, tienen origen constitucional y su función principal es asegurar la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación y seguimiento de las políticas públicas en los territorios o departamentos, con el objetivo de garantizar el principio de planeación participativa.

La normativa que regula la construcción de los planes de desarrollo, tanto nacional como departamentales, es la *Ley 152 del 15 de julio de 1994*, que en su capítulo VIII presenta el contenido y alcance de los procesos territoriales de planeación. En cuanto al primer aspecto, en la ley se establece que el contenido de los planes territoriales de desarrollo estará integrado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Las autoridades y entes departamentales encargados de planeación son:

1. El gobernador
2. El Consejo de Gobierno Departamental
3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación
4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional
5. Las Asambleas Departamentales, las Entidades Territoriales Indígenas
6. Los Consejos Territoriales de Planeación Departamental, o de las Entidades Territoriales Indígenas. (Ley 152, 1994)

El artículo 9 de la *Ley 152 de 1994* también establece que el sector educativo debe estar representado por dos participantes elegidos de la terna que presenten los gremios jurídicamente reconocidos de las universidades, las instituciones de educación primaria y secundaria (tanto públicas como privadas) y otras organizaciones

promotoras de la cultura, el desarrollo científico o técnico, o de organizaciones estudiantiles universitarias. Además, la inversión destinada para la educación deberá tener en cuenta el marco legal formalizado para las transferencias (Ley 152, 1994, artículo 41).

Otras normativas de política pública que regulan los procesos territoriales de planeación son la *Sentencia C-191/96*, la cual reafirma la importancia de la participación en las dinámicas de construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo; y la *Sentencia C-524/03*, que define la función de los CTP en los procesos de planeación, estableciendo que su labor se extiende a etapas posteriores a las discusiones para la elaboración de los planes.

A la luz de la normativa citada se comprende la estructura de los planes departamentales de desarrollo y la naturaleza de su formulación preponderantemente técnica, que busca dar cumplimiento a los requisitos de la política nacional. La estructura de los planes de desarrollo puede limitar o condicionar los procesos de planeación territorial, por lo que es necesario un concepto emergente de planeación que propicie la comprensión integral de las realidades territoriales, más allá de indicadores o metas netamente cuantitativas.

Relevancias en las políticas orientadoras de los planes de desarrollo

El PDD (2020-2023) reconoce en algunos de sus apartados que se sustenta en la *Constitución política*,

especialmente en relación con la construcción del Estado Social de Derecho, el cual, según el documento, no se ha consolidado plenamente en el departamento del Magdalena. Adicionalmente, los cuatro ejes estratégicos propuestos en el PDD (2020-2023) se articulan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PDD (2020-2023) no hace ninguna referencia explícita a la normativa del sector educativo que se tuvo en cuenta para la formulación de los programas de este sector.

El PDD (2016-2019), por su parte, establece explícitamente que el marco legal que fundamenta el documento está integrado por la *Constitución política* y la *Ley orgánica de planeación* (Ley 152, 1994); además, se alude a la obligatoriedad de lo propuesto en el *Código de infancia y adolescencia* (artículo 204 de la Ley 1098 de 2006), razón por la cual se presentan indicadores asociados a este requerimiento legal. El texto no menciona la normativa asociada al sector educativo. En cuanto al PDD (2012-2015), este sostiene que responde a lo propuesto en la *Ley orgánica de ordenamiento territorial* (Ley 1454, 2011), la *Ley 1508 de 2012* y la *Ley 1098 de 2006*, entre otras; tampoco menciona el marco legal utilizado para la formulación de los programas en educación.

En el PDD (2008-2011) se hace alusión principalmente al *CONPES Social 102 de 2006* y a la *Ley 1151 del PND (2006-2010)*. El PDD (2004-2007) establece que se desarrolla conforme a lo establecido en la *Constitución*

política y la *Ley orgánica de planeación*, al igual que se articuló con el PDD (2002-2006) en cuanto a los objetivos del periodo de Gobierno; también menciona la *Ley general de educación* (Ley 115, 1994) y de la *Ley 715 de diciembre 21 de 2001*, cuyo objetivo fue reglamentar los recursos para organizar la prestación del servicio educativo y de salud, con la finalidad de hacer más equitativa la distribución de los recursos.

El PDD (2001-2003) no menciona en mayor medida las políticas que sustentan su diseño, solo hace escasas alusiones a las políticas relacionadas con la gestión de recursos, como la *Ley 617 del 2000*, la *Ley 590 del 2000* y la *Ley 550 de 1999*. En cuanto al PDD (1995-1997), manifiesta que se articula con lo propuesto en el PND 1994-1998 «El salto social» y en el Plan de la Región Caribe 1995-1998. Adicionalmente, el documento manifiesta que se fundamenta en la *Constitución política* y la *Ley orgánica de planeación*; no se hace ninguna referencia explícita a las políticas públicas utilizadas para el diseño de los programas educativos propuestos en este último plan.

Opacidades en las políticas orientadoras de los planes de desarrollo

Solo el PDD (2004-2007) hace referencia explícita sobre la normativa utilizada para fundamentar los programas, estrategias y acciones relacionadas con el sector educativo. No obstante, se entiende que el marco legal que rige a la educación en Colombia es la *Ley general*

de educación (Ley 115, 1994) y que, consecuentemente, los objetivos y metas del documento de planeación territorial deben ceñirse a esta, cuyo objetivo es la formación permanente e integral de los niños, niñas y jóvenes colombianos, sin desatender sus derechos y deberes, inherentes a la persona humana (Ley 115, 1994).

Si bien no lo menciona explícitamente, se entiende que el PDE (2010-2019) se fundamenta en la *Constitución política*, la *Ley general de educación*, la *Ley 715 de 2001* y los estatutos docentes (Decreto 2277 de 1979, Decreto 1278 de 2002 y Decreto 3323 de 2005), y se articula con las políticas y objetivos estratégicos del PND 2010-2014, cuyo objetivo principal respecto a la educación fue el mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo de competencias por medio del fortalecimiento del sistema de evaluación en todos los niveles escolares y correspondiente a diversos actores educativos, lo que también se ve plasmado en el PDE del Magdalena.

Con referencia a lo anterior, es de especial importancia enfatizar en la tensión que implica la formulación de los planes territoriales de desarrollo, ya que estos deben dar respuesta a la política pública nacional sin desatender o ignorar las necesidades locales, lo que en la práctica puede resultar en otorgarle mayor preponderancia a lo exigido por la política nacional. De esta forma, la autonomía de los territorios se puede ver limitada o coaccionada en algunas ocasiones.

En la Tabla 10 se exponen las principales políticas orientadoras de los PDD.

Tabla 10. Principales políticas orientadoras de los PDD

Nombre del plan	Principales políticas orientadoras
PDD (1995-1997)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994)
PDD (2001-2003)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994)
PDD (2004-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994) • <i>Plan nacional de desarrollo 2002-2006</i> • <i>Ley general de educación</i> (Ley 115, 1994) • <i>Ley 715 de diciembre 21 de 2001</i>
PDD (2008-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994) • <i>CONPES Social 102 de 2006</i> • <i>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010</i>
PDD (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994) • <i>Ley orgánica de ordenamiento territorial</i> (Ley 1454, 2011) • <i>Ley 1508 de 2012</i> • <i>Ley 1098 de 2006</i>
PDD (2016-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994) • <i>Código de infancia y adolescencia</i> (Ley 1098, 2006)
PDD (2020-2023)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución política</i> • <i>Ley orgánica de planeación</i> (Ley 152, 1994) • <i>Objetivos de Desarrollo Sostenible</i> (PNUD)

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente de las políticas orientadoras de los planes de desarrollo

Debemos iniciar este apartado con una reflexión sobre la categoría de política, ya que su concepción no debe ser tomada a la ligera; por su propia naturaleza, ¿qué es más utópico que una política? Además, en su origen, el ideal de la política es dar respuesta a problemáticas en entornos existentes. En su diccionario, la Real Academia Española establece que la política es el «arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado» y también las «orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado».

Según Franco Corzo (2013), las políticas se definen como las estrategias de interés social (no privado) emprendidas por el Gobierno de turno, fundamentadas en diagnósticos y análisis de viabilidad, para solucionar problemas públicos, sin descuidar el carácter participativo que implica su construcción. No obstante, las políticas públicas muchas veces se alejan de esta concepción, convirtiéndose en ejercicios de poder que privilegian intereses particulares, desconocen su carácter participativo o, sin ser malintencionadas, distan de la realidad que pretenden intervenir. Continuando con Franco Corzo (2013), la política pública debe cumplir con dos características fundamentales: asegurar los intereses públicos de la población y ser producto de un ejercicio diagnóstico consciente y reflexivo

que conlleve la toma de la mejor decisión, es decir, la escogencia de la mejor ruta de intervención. Consecuentemente, toda política pública, concebida como estrategia o acción de gobierno, debe estar fundamentada en el análisis del contexto que intervendrá; por lo tanto, si la política se basa en pareceres individuales, se considera netamente como un ejercicio de autoridad (Franco Corzo, 2013).

Con la descentralización del poder en Colombia, desde la década de los noventa, las políticas públicas alcanzaron su mayor popularidad; los gobiernos municipales y departamentales se encontraron ante la necesidad de expedir sus propias políticas en todos los campos sociales, culturales y económicos (incluida la educación).

Los planes de desarrollo contienen la gran mayoría de las acciones de gobierno, ya que sistematizan las principales directrices políticas. Aunque en Colombia los planes de desarrollo son un instrumento clave para la planificación de la política pública, aún se evidencian rezagos en torno a investigaciones dedicadas a las prácticas de gobierno. Lo anterior es preocupante por el hecho de que la política pública es parte de las ciencias sociales (Hernández, 1999), y que como tal debe caracterizarse por la comprensión de su objeto, especialmente en referencia a los resultados de la gestión de las políticas. Esto se debe, según Hernández (1999), a la poca presencia de espacios de disertación, capacitación y análisis de acciones de gobierno en el país; salvo contadas excepciones, en Colombia la formación

universitaria de pregrado y posgrado no promueve el análisis crítico indispensable para profesionales capacitados en esta temática.

Dada la escasa comprensión de las políticas públicas como disciplina académica en el país, resulta difícil trazar un estado del conocimiento de la materia, pues las investigaciones científicas relativas son muy pocas. Además, según Hernández (1999), una de las principales razones de esta situación es el reciente surgimiento de la disciplina a nivel mundial, por lo cual hay poco desarrollo de instrumentos de investigación o casos de estudio que aporten al diseño metodológico, lo que se suma al hecho de que en América Latina las estructuras de la organización social existentes no contribuyen al análisis, debido a que existe una sociedad civil débil y una baja participación ciudadana; en los países desarrollados, en donde empezó a gestarse la disciplina, el panorama es muy diferente.

A pesar de todo lo anterior, la disciplina tiene potencial, debido a que son muchas las categorías académicas y gubernamentales que se pueden articular en su estudio. Según Arroyave (2010) las políticas públicas están integradas por seis etapas o momentos:

1. El reconocimiento del problema, en otras palabras, cuando se identifica una situación en la cual el ser dista de lo que debe ser.
2. Llevar a cabo un estudio de factibilidad, que permita establecer el propósito de la política, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.

3. Se inicia el ejercicio en comunidad, para garantizar la participación de todos, especialmente de los grupos más excluidos en la formulación de la política pública.
4. Se inserta la política en la agenda administrativa, o se instaure como norma, mediante la asignación de recursos técnicos y financieros para su ejecución.
5. La política es formulada, lo que conlleva una conciliación entre el gobierno y las comunidades.
6. Se implementa la política, dividida en líneas, programas y proyectos.

Sin embargo, y apartándose de su naturaleza, al formular políticas públicas muchos gobiernos omiten el trabajo con la comunidad. Esto se presenta porque en ciertos casos las políticas se orientan más a dar respuesta a convenios o alianzas entre partidos que a atender las necesidades comunitarias. Arroyave (2010) sostiene que este fenómeno es resultado de las dinámicas de cambio en los órganos gubernamentales ocurridas en los últimos tiempos en el país, como la mayor autonomía que han ganado y los procesos de descentralización, así como también la privatización de algunos servicios básicos, como la salud y la seguridad social, dirigidos a la modernización del Estado.

Al respecto, Vargas (2007) afirma que en Colombia las políticas públicas aún no adoptan en su totalidad el enfoque de desarrollo territorial, ya que al definir los productos y servicios ofertados no se tienen en cuenta

los rasgos identitarios de las regiones y sus comunidades; también se presenta una constante competencia entre regiones, marcada por los intereses particulares, expresión de la incapacidad para trabajar de manera asociada. Además, otro aspecto que obstaculiza el desarrollo regional es que los recursos de libre destinación son muy limitados, dada la exorbitante corrupción en el país, lo que incide directamente en el desarrollo social y la educación.

Esta contradicción entre la naturaleza social de la política y la percepción clientelista de su ejercicio propaga su imagen negativa; el voto ya no es un derecho ciudadano, sino el pase para ganar el poder y asegurar recursos financieros en beneficio propio, con lo cual se pierde la esencia de la política como servicio. Es posible afirmar que la política se ha convertido en un instrumento para garantizar el poder mediante estrategias asistencialistas que muchas veces promueven los gobiernos (Arroyave, 2010).

En el contexto educativo, la calidad es uno de los conceptos sobre los que más se han generado políticas públicas. La búsqueda persistente de la calidad educativa llevada a cabo en los países desarrollados —los cuales consideran oportuno desarrollar las capacidades del recurso humano en función de los objetivos de desarrollo de estos países— ha creado una tensión entre los países desarrollados y los países en desarrollo (De la Orden, 1997; Huaylupo, 2005; La Bionda, 2004; Sarramona, 2004): los criterios con los cuales se evalúa la calidad de la educación en Latinoamérica tienen su

origen en los países industrializados (que atienden demandas económicas y financieras particulares), por lo cual acaba siendo un ejercicio descontextualizado de la realidad social nuestra. El desarrollo que se persigue en los países industrializados tiene un carácter más comercial que social, ya que su objetivo es desarrollar competencias frente a la globalidad.

Lo vivido en los años recientes ha demostrado que implementar cambios en los sistemas educativos resulta complejo; además, es inconveniente adoptar patrones o modelos extranjeros en países con características tan disímiles. Testimonio de lo anterior son las diversas políticas e iniciativas equivocadas que se han implementado sin tener en cuenta la realidad social y mucho menos el sentir de las comunidades frente a sus propias prácticas educativas. Si queremos políticas funcionales y asertivas en torno a la calidad educativa, es importante replantear su esencia y naturaleza; pensamos que tal vez así se puedan crear escenarios educativos cuyos resultados sean más cercanos a las necesidades del Estado y a las expectativas de estudiantes y docentes.

Capítulo 8. Objetivos estratégicos asociados al sector educativo

En este capítulo se presentan los objetivos estratégicos asociados al sector educativo presentes en los siete PDD analizados y en el PDE (2010-2019).

Relevancias en los objetivos estratégicos asociados al sector educativo

El PDE (2010-2019) vincula sus objetivos estratégicos a los seis ejes temáticos propuestos. En el primer eje temático, «Derecho a una educación de calidad», se formulan cuatro objetivos estratégicos: aseguramiento del acceso a la educación, la cobertura y la permanencia en todos los niveles educativos; fortalecimiento de la escuela como espacio para el aprendizaje propiciando la construcción de una cultura que respeta las diferencias y convive pacíficamente; configuración de una pedagogía inclusiva; atención integral a los niños y niñas en de todos los niveles educativos.

En el segundo eje temático, «Articulación del sistema educativo y pertinencia de la educación», se plantean cuatro objetivos estratégicos: garantizar

el ingreso y la permanencia de los jóvenes a la educación técnica, tecnológica y profesional universitaria; propiciar espacios para el desarrollo del pensamiento crítico e investigativo que coadyuve a que las comunidades educativas puedan hacer frente a los desafíos de la sociedad actual; fomentar la participación de actores como la familia, el sector productivo, solidario y social, con la finalidad de acompañar los procesos de enseñanza-aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes del Magdalena; potenciar el uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación.

El tercer eje temático, «Convivencia y diversidad», está asociado a cuatro objetivos estratégicos: desarrollar el enfoque de derechos y obligaciones, con base en los principios de equidad, inclusión y diversidad; fortalecer la gestión integral de los conflictos y el respeto por la biodiversidad para garantizarle a la niñez y la juventud una educación para la convivencia pacífica y la ciudadanía, en un entorno democrático y globalizado; fomentar el sentido de corresponsabilidad ciudadana en materia de convivencia e inclusión social; propiciar la interacción entre niños, niñas y jóvenes a partir de la cooperación y la valoración del otro como base del progreso social (PDE, 2010-2019, p. 23).

En el cuarto eje temático, «Desarrollo docente», hay tres objetivos estratégicos: desarrollar las competencias docentes articulando el quehacer pedagógico y el saber disciplinar; favorecer la sensibilización de los docentes y directivos ante las realidades sociales, como también su responsabilidad en el aprendizaje de los niños, ni-

ñas, adolescentes y jóvenes, que propenda por su desarrollo integral; aportar a la consolidación de las comunidades académicas a través de la capacitación para docentes y directivos docentes, y su participación en espacios emergentes como la formulación de políticas, la investigación, el diálogo de saberes, entre otros.

El quinto eje temático, «Cultura y subregiones», presenta solo un objetivo estratégico: fortalecer la conexión entre lo educativo y lo cultural para potenciar la identidad local e incentivar la pertenencia al territorio. En el último eje temático, «Educación rural», también se establece solo un objetivo estratégico: ofrecer educación integral a la población rural del departamento del Magdalena, que cubra los requerimientos de la sociedad actual para poder superar las inequidades existentes.

Se evidencia que los 17 objetivos estratégicos propuestos en el PDE (2010-2019) abordan de manera amplia la problemática educativa del departamento, debido a que integran diversos actores de la comunidad educativa y pretenden intervenir diversos aspectos de la realidad.

Por su parte, en el PDD (2020-2023) se establecen como objetivos estratégicos en educación: disminuir el analfabetismo a valores por debajo del 4%; ejecutar un programa intensivo que mejore la clasificación departamental en el índice sintético de calidad (ISCE); incrementar la cobertura en educación superior, del 26% al 52% durante el periodo de Gobierno, creando 30.000 cupos en los niveles de educación técnica, tecnológica y profesional.

El PDD (2016-2019) incluye al sector educativo en el objetivo estratégico 2: «Fortalecer oportunidades para superar las vulnerabilidades sociales y socioeconómicas» (p. 155), con el propósito de reducir las brechas sociales y económicas del departamento a través de mejores oportunidades en educación e inserción laboral, entre otros aspectos. Así, la educación aparece como factor que favorece la movilidad social de los habitantes del territorio, posibilitando la empleabilidad y aumentando el consumo en los hogares.

En el PDD (2012-2015) identificamos dos objetivos asociados al sector educativo. El primero es «incrementar el acceso de personas, especialmente vulnerables, a servicios sociales, programas y medidas para su calidad de vida, con enfoque diferencial y de derechos» (p. 16), es decir, hacer frente a la desigualdad y la pobreza extrema uniendo los servicios de salud y educación; para lograr este cometido se plantearon dos estrategias: la focalización de los menores en edad escolar (5 a 17 años) para incorporarlos al sistema educativo y la promoción de alianzas entre el SENA, el INFOTEP y los CERES. El segundo, correspondiente al objetivo 4 del documento, se trata de construir una eficiente, eficaz y fuerte administración pública territorial modernizando la Secretaría de Educación Departamental, especialmente en cuanto a la actualización de los procesos y la infraestructura TIC.

En el PDD (2008-2011) la educación se enmarca en el objetivo estratégico 1: mejorar las oportunidades tanto sociales como económicas de la población

más vulnerable; en su formulación, dicho objetivo se asemeja a lo propuesto en los PDD 2016-2019 y 2012-2015. Además, se planteó un sistema de fortalecimiento de la pertinencia y la calidad en todos los niveles educativos; la cobertura, de igual manera, sigue siendo un preponderante.

En el PDD (2004-2007) el objetivo que integra a la educación consiste en satisfacer las demandas de alimentación, vivienda, salud, educación y acceso a microfinanciamiento de las poblaciones vulnerables; para ello la principal política del periodo consistió en aumentar la cobertura educativa, promovida desde el nivel central a través de la directriz de política nacional denominada «Revolución educativa».

En el PDD (1995-1997) los objetivos estratégicos asociados al sector educativo hacen parte de los objetivos de desarrollo social: ampliar la cobertura del servicio educativo; mejorar los indicadores de calidad en la educación; racionalizar y redistribuir los recursos tanto humanos como físicos y financieros; impulsar el desarrollo institucional de las estructuras orgánicas y funcionales del sector; aportar al diseño e implementación de programas educativos centrados en la identidad y el patrimonio cultural.

Al revisar y analizar los PDD del Magdalena se evidencia que los objetivos estratégicos planteados en torno a la educación se relacionan permanentemente con la cobertura y la calidad; de 1995 a 2023 parece no haber otros intereses, lo cual nos lleva a cuestionar la efectividad de los planes de desarrollo territoriales

como instrumentos para dar respuesta o solución a las necesidades educativas del territorio.

Opacidades en los objetivos estratégicos asociados al sector educativo

De los PDD analizados, el único que no contiene objetivos estratégicos enfocados en el sector educativo es el PDD (2001-2003), que en la materia solo se ocupa de la gestión de los recursos. En la Tabla 11 detallamos los objetivos estratégicos asociados a la educación presentes en los PDD analizados.

Tabla 11. Objetivos estratégicos relacionados con la educación en los PDD

Nombre del plan	Objetivos estratégicos relacionados con la educación en los PDD analizados
PDD (1995-1997)	<p>Ampliar la cobertura del servicio. Mejorar los indicadores de calidad en la educación, la racionalización y redistribución de los recursos tanto humanos como físicos y financieros, de tal manera que aporte al aumento de la cobertura. Impulsar el desarrollo institucional de las estructuras orgánicas y funcionales del sector. Aportar al diseño e implementación de programas educativos centrados en la identidad y el patrimonio cultural.</p>

PDD (2001- 2003)	No contiene objetivos estratégicos relacionados con el sector educativo.
PDD (2004- 2007)	Satisfacer las demandas de alimentación, vivienda, salud, educación y acceso a microfinanciamiento de las poblaciones vulnerables
PDD (2008- 2011)	«Ampliar las capacidades y oportunidades sociales y socio-económicas para la población más pobre y vulnerable» (p. 3).
PDD (2012- 2015)	«Incrementar el acceso de personas, especialmente vulnerables, a servicios sociales, programas y medidas para su calidad de vida, con enfoque diferencial y de derechos» (p. 16). «Avanzar en la construcción de una Administración Pública Territorial más eficiente, eficaz, robusta en lo fiscal, transparente y con capacidad de respuesta mejorada ante las demandas de desarrollo de la ciudadanía» (p. 168).
PD (2016- 2019)	Potenciar las oportunidades para favorecer a la población más vulnerable social y económicamente.
PDD (2020- 2023)	Reducir el analfabetismo. Ejecutar un programa intensivo para el mejoramiento de la calidad en los establecimientos educativos. Incrementar la cobertura en educación superior de 26% al 52% durante el periodo de Gobierno.

Fuente: elaboración propia con base en los PDD analizados.

Una concepción emergente para los objetivos estratégicos asociados al sector educativo

Las definiciones que aparecen en el diccionario de la RAE sobre las palabras «objetivo» y «estratégico» no guardan relación alguna con la educación, por lo cual resulta necesario darles sentido propio dentro del sector. Es más, el concepto «objetivos estratégicos» pertenece originalmente al ámbito empresarial y, como muchos otros que hemos señalado en este texto, ha ido mutando y adaptándose al sector educativo para dar cuenta de ejercicios valorativos y de mejoramiento de las prácticas asociadas. Podemos decir, entonces, que los objetivos estratégicos son las metas que una organización se propone realizar en determinado periodo; están fundamentados en la misión, la visión y los valores organizacionales (los cuales determinan los recursos para su cumplimiento), y deben ser medibles, claros y coherentes.

Bajo esta perspectiva, los objetivos estratégicos de una organización, y aún más los de un PDD, deberían definir y registrar los elementos que ayuden a implementarlos de manera visible y medible. Se puede afirmar que un objetivo estratégico se convierte en un indicador que da vida a las iniciativas, las cuales, a su vez, se alimentan de los objetivos para poner a funcionar la estrategia establecida y determinar las acciones y tareas necesarias para alcanzar las metas previstas (sin perder de vista que los resultados de todo indicador deben ser medidos de manera constante y rigurosa). Esto

garantiza que los objetivos estratégicos (metas) previstos puedan desarrollarse al igual que las iniciativas de origen de la planeación.

Comprender así los objetivos ayuda a entender por qué es tan importante para la planeación (sobre todo educativa) formular e implementar objetivos estratégicos que mejoren la calidad de los procesos y productos. Sin embargo, en este ejercicio, valioso por demás, hay un problema: suponer que los objetivos estratégicos educativos se formulan siguiendo los mismos criterios que los objetivos estratégicos de una empresa. Una organización educativa se conforma con seres humanos imperfectos y subjetivos que viven contextos y realidades diversas, por lo cual los criterios que deben establecerse para lograr la calidad educativa deben reconocer esto e incorporarlo en su diseño. De lo contrario, como ha sucedido con los objetivos estratégicos rígidos, con ínfulas de perfección y carácter de obligatoriedad, se seguirá fallando y sin saber cómo mejorar.

Como ciencia humana o «del espíritu» (Dilthey, 1949), la educación es compleja, ya que en ella el hombre hace las veces tanto de objeto como de sujeto, y no puede encerrarse para entender la realidad como algo que está fuera de sí (Chanlat, 2006). Por esto, a diferencia del sector empresarial, que busca la objetividad, para los individuos inmersos en una organización educativa es más importante apropiarse de una teoría que facilite la aproximación a la realidad sin perder el carácter subjetivo que implica comprender y convivir con los demás en comunidad. En este orden de ideas, es

fundamental que los líderes de procesos y diseños educativos se den la posibilidad de comprender que existen otras vías y formas de abordar la planeación e identificación de objetivos estratégicos, con igual rigor, pero sin perder el carácter humanista, es decir, acorde con la diversidad y dinámica de lo que significa educar.

Capítulo 9. Estrategias de cobertura y eficiencia educativa

Este capítulo da cuenta de las estrategias de cobertura y eficiencia educativa explícitas e implícitas en los PDD analizados.

Relevancias en las estrategias de cobertura educativa y eficiencia educativa

En cuanto a la cobertura educativa, el PDE (2010-2019) manifiesta que es uno de los principales aspectos de los cuales se ha ocupado el departamento, especialmente en el nivel de básica primaria; no obstante, también pone de manifiesto que, en otros niveles, como el de media y secundaria, la cobertura es baja, y en la educación superior el problema es mucho peor. De igual manera, en el documento figura un diagnóstico descriptivo amplio al respecto.

El PDE establece dentro de sus objetivos específicos hacer universal el derecho a la educación básica, ampliando la cobertura en los niveles de preescolar y media; la meta para el 2019 fue alcanzar una cobertura del 100% en básica y 90% en media, para

lo cual se establecieron acciones como la caracterización de la población del departamento por fuera del sistema educativo, la elaboración y puesta en marcha del plan de mejoramiento de la infraestructura educativa, la dotación de recursos físicos para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, y la flexibilización de las metodologías (tendientes a propiciar el acceso y la permanencia de la población escolar en el sistema educativo).

En cuanto a la eficiencia educativa, el PDE establece que los procesos de mejoramiento de la gestión institucional deben hacer uso adecuado de los recursos asignados para el logro de los objetivos propuestos tanto en las instituciones educativas como en la Secretaría de Educación. Para lograrlo, en el documento se plantea el acompañamiento técnico y administrativo para la gestión de recursos, la asignación de estos según las necesidades de los entes locales y los establecimientos educativos, el fortalecimiento del sistema de información y de las herramientas para la rendición de cuentas. Así, para el PDE la cobertura y la eficiencia educativa son necesarias para dar cumplimiento al derecho a la educación.

En el PDD (2020-2023), la cobertura educativa como objetivo estratégico se enfoca en su ampliación para la educación superior, sin mencionar los niveles precedentes. Para cumplir dicho objetivo se propuso una alianza entre la Gobernación del Magdalena, el Ministerio de Educación Nacional, la Universidad del Magdalena, el Instituto Nacional de Formación Profe-

sional “Humberto Velásquez García” (INFOTEP- Ciénaga), entre otras instituciones de educación superior locales, regionales y nacionales, para ofertar programas en todo el departamento y así pasar del 26% al 53% de cobertura en educación superior. Además, el documento propone la creación de la Agencia Departamental de Educación Superior para facilitar la gestión de aspectos técnicos, económicos y la articulación con el sector productivo. En cuanto a la eficiencia educativa, este PDD solo la menciona explícitamente como un factor fundamental para la consolidación de la calidad educativa (un gran reto para el departamento).

Según el diagnóstico efectuado en el PDD (2016-2019), la cobertura neta de la educación media en el departamento se encuentra por debajo del promedio nacional y son altos los niveles de extraedad, pues gran parte de la población escolar tiene mayor edad de la que debería tener en el año que se está cursando. Para hacer frente a la problemática antes descrita, en este PDD se proponen tres programas: Educación técnica, tecnológica y superior con mayor acceso, calidad y pertinencia; Jornada única, oportunidad y transformación de vida; Mi aula es un mundo de amor e inclusión.

Para aumentar la cobertura educativa, en el PDD (2012-2015) se estableció el programa Combate a la pobreza extrema y la desigualdad, cuyo objetivo fue articular la oferta de cupos escolares con las necesidades formativas de las familias del departamento; también se propuso la Red Unidos, una estrategia nacional

para mejorar la calidad de vida de familias vulnerables identificando a la población por fuera del sistema educativo y ampliando la infraestructura física de los establecimientos educativos departamentales; también se pretendió ampliar la cobertura educativa mediante la articulación con instituciones de educación superior como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), INFOTEP y los Centros Regionales de Educación Superior (CERES). En cuanto a la eficiencia, este PDD tiene entre sus objetivos mejorar los procesos de gestión implementando herramientas informáticas y de telecomunicaciones para acompañar los establecimientos educativos y dar cumplimiento a la política educativa.

En el PDD (2008-2011), aunque la cobertura educativa no figura directamente en los objetivos estratégicos, se integra al primero de estos: aumentar las capacidades y oportunidades para la población más vulnerable del departamento. Para lograrlo se propuso la Red ciudadana para la transformación social, cuya estrategia para la juventud vulnerable consistió en un sistema de créditos establecido por el Gobierno nacional, así como subsidios para las matrículas en la educación superior y los CERES; la meta del programa fue la creación de 12.000 cupos nuevos para la población entre 17 y 21 años.

Otra estrategia programática mediante la cual se pretendió mejorar los indicadores de cobertura fue la denominada «Magdalena formadora, humana e incluyente», inscrita en la línea política Todos a aprender,

cuyo propósito fue el acompañamiento integral a las escuelas. También dentro de esta línea de política nacional estuvo el programa Ampliación de la cobertura escolar: todos a la escuela, gracias a la cual, junto al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se proporcionaría alimentación escolar a los niños, niñas y jóvenes del Magdalena para evitar la deserción.

También se quiso ampliar la cobertura mediante el Plan departamental de necesidades escolares en infraestructura, dotación y capacitación. Con el mismo objetivo, y como parte del eje Magdalena formadora, humana e incluyente, se propuso ajustar los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) a las demandas productivas departamentales establecidas en la Agenda Interna de Competitividad y Productividad, además del otorgamiento de becas para cursar estudios técnicos y tecnológicos a quienes hubieran terminado la educación media.

En cuanto a la eficiencia educativa, el PDD (2008-2011) contempló la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría de Educación departamental, a través de procesos de inspección y vigilancia a los establecimientos educativos, la elaboración y puesta en marcha del Plan de Apoyo al Mejoramiento de la Calidad Educativa y la rendición pública de cuentas.

En el PDD (2004-2007) el problema de la cobertura educativa se focalizó por medio del subprograma Revolución educativa y el proyecto Todos a aprender,

cuyo objetivo fue la integración al sistema de 35.000 niños, niñas, jóvenes y adolescentes de entre 3 y 17 años de edad. Dentro de las acciones para la consolidación de esta estrategia se formularon las siguientes:

- Reorganización de la planta docente para elevar la relación alumno-docente a 32 alumnos por docente en áreas urbanas y 22 alumnos por docente en áreas rurales.
- Subsidio a la oferta para niños de estrato 1 y 2.
- Apadrinamiento de niños de escasos recursos por parte de los concejales de cada municipio.
- Inversión en infraestructura educativa, adquisición de mobiliario y dotación de material para apoyo pedagógico.
- Complementación alimentaria a escolares dentro del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAM)
- Implementación de metodologías como la escuela nueva, telesecundaria, entre otras (PDD 2004-2007, p. 23).

Los centros comunitarios de educación superior, por su parte, tenían como finalidad descentralizar la oferta de educación superior y ampliar la cobertura en municipios como El Banco, Pivijay, Plato, Ciénaga y Aracataca, a través de la modalidad educativa a distancia o virtual. También dentro de la Revolución educativa se encuentra la estrategia Eficiencia en la prestación del

servicio educativo oficial, que tuvo como propósito el fortalecimiento del 60% de las instituciones educativas con la implementación y ejecución de planes de mejoramiento. Dicha estrategia también involucró la modernización de la Secretaría de Educación.

La cobertura educativa en el PDD (2001-2003) se pretendió intervenir a través de planes educativos municipales y proyectos educativos institucionales; el documento no formula ampliamente otras acciones emprendidas para la consolidación de la cobertura educativa en el territorio magdalenense. En cuanto a la eficiencia en educación no se evidencian alusiones explícitas.

En el PDD (1995-1997) figura un amplio diagnóstico sobre la cobertura en el departamento, cuyas estrategias se encontraban enmarcadas en dos políticas nacionales: Plan de universalización de la educación básica primaria y Plan de ampliación de cobertura y mejoramiento cualitativo de la educación secundaria; también se hace un análisis de eficiencia. La propuesta principal para mejorar la cobertura educativa implicó la construcción de centros para el nivel preescolar, al igual que la ampliación de la infraestructura en los niveles de básica primaria, secundaria y media vocacional. En cuanto a la eficiencia educativa, se propone la asistencia técnica para el manejo de recursos financieros y la evaluación de la gestión local o municipal.

En la Tabla 12 se presentan otros programas o estrategias relacionadas con el sector educativo que se encontraron en los PDD analizados.

Tabla 12. Otros programas o estrategias asociados al sector educativo en los PDD

Plan de Desarrollo	Programa o estrategia	Categoría asociada
Por la reconstrucción del Magdalena (1995-1997)	Dotación de equipos, materiales e insumos a los establecimientos educativos	Calidad educativa
	Asistencia técnica para el desarrollo pedagógico y de los recursos humanos	Calidad educativa
	Consolidación de la universidad como centro de excelencia	Calidad educativa
Liderazgo, seguridad y transparencia (2004-2007)	Programa de alfabetización y post-alfabetización El Magdalena Aprende	Alfabetización
	Atención a población en extraedad, desplazados, con necesidades educativas especiales e indígena	Cobertura educativa
	Desarrollo de competencias intelectuales y ciudadanas	Calidad educativa
	Fortalecimiento de la educación media técnica	Calidad educativa

¡El Magdalena unido: la gran transformación! (2008-2011)	Educación inicial: jugando y aprendiendo	Primera infancia
	Acompañamiento a las instituciones educativas en su gestión escolar	Gestión educativa
	Alfabetización: el saber es la vía	Alfabetización
	Acceso a las nuevas tecnologías para el aprendizaje	Calidad educativa
Construyendo respeto por el Magdalena (2012-2015)	Programa derechos de aprendizaje	Calidad educativa
	Educación, cultural y recreación (mujeres indígenas, afro y desplazadas)	Etnoeducación
Magdalena social es la vía (2016-2019)	Proyecto ¡Saber es la vía!	Calidad educativa
	¡La llave del conocimiento es mi profe!	Cualificación docente
	Proyecto Bienestar Docente	Cualificación docente
	Mi aula es un mundo de amor e inclusión	Inclusión educativa

Magdalena social es la vía (2016-2019)	Proyecto Ciclón	Formación en investigación
	Jornada única, oportunidad y transformación de vida	Jornada única
	Educación técnica, tecnológica y superior con mayor acceso, calidad y pertinencia	Acceso a la educación superior
	Magdalena libre de analfabetismo	Alfabetización
	Magdalena bilingüe	Bilingüismo
	Magdalena potencializa sus capacidades y talentos excepcionales	Convivencia escolar
Magdalena Renace (2020-2023)	Magdalena libre de analfabetismo	Alfabetización
	Magdalena educa	Calidad educativa
	Universidad pública gratuita en las subregiones	Acceso a la educación superior

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Opacidades en las estrategias de cobertura educativa y eficiencia educativa

Todos los PDD analizados contienen estrategias explícitas para el aumento de la cobertura educativa; en cuanto a la eficiencia, el único PDD que no hace alusión a la categoría es el PDD (2016-2019), que en su lugar propuso la modernización administrativa (Secretaría de Educación del Departamento). En la Tabla 13 se muestran las principales estrategias de cobertura y eficiencia educativa en los PDD del Magdalena.

Tabla 13. Principales estrategias de cobertura y eficiencia educativa en los PDD del Magdalena

Nombre del plan	Principales estrategias de cobertura y eficiencia educativa en los PDD del Magdalena
PDD (1995-1997)	Cobertura educativa <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de centros para el nivel pre-escolar; ampliación de la infraestructura en los niveles de básica primaria, secundaria y media vocacional. • Eficiencia educativa • Asistencia técnica para el manejo de recursos financieros y la evaluación de la gestión local o municipal.
PDD (2001-2003)	Cobertura educativa <ul style="list-style-type: none"> • Formulación de planes educativos municipales y proyectos educativos institucionales

<p>PDD (2004- 2007)</p>	<p>Cobertura educativa</p> <ul style="list-style-type: none">• Reorganización de la planta docente para elevar la relación alumno-docente a 32 alumnos por docente en áreas urbanas y 22 alumnos por docente en áreas rurales.• Subsidio a la oferta para niños de estratos 1 y 2.• Apadrinamiento de niños escolares de escasos recursos por parte de los concejales de cada municipio.• Inversión en infraestructura educativa, adquisición de mobiliario y dotación de material para apoyo pedagógico.• Complementación alimentaria a escolares dentro del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAM).• Implementación de metodologías educativas como la Escuela Nueva, telesecundaria, entre otras (p. 23).• Eficiencia educativa• Modernización de la Secretaria de Educación
---------------------------------	---

<p>PDD (2008- 2011)</p>	<p>Cobertura educativa</p> <ul style="list-style-type: none">• Acompañamiento integral a las escuelas.• Alimentación escolar a los niños, niñas y jóvenes del Magdalena.• Mejoramiento de la infraestructura y dotación por medio del Plan Departamental de Necesidades Escolares en Infraestructura, Dotación y Capacitación.• Ajustar los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) a las demandas productivas departamentales establecidas en el Agenda Interna de Competitividad y Productividad.• Otorgar becas a quienes hayan terminado la educación media; aumentar la oferta de programas técnicos y tecnológicos pertinentes con el entorno departamental.• Cobertura en educación superior• Créditos ACCES del Gobierno nacional.• Subsidios a la matrícula en los CERES. <p>Eficiencia educativa</p> <ul style="list-style-type: none">• Implementación del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría de Educación departamental.
---------------------------------	--

<p>PDD (2012- 2015)</p>	<p>Cobertura educativa Articulación de la oferta de cupos escolares con las necesidades formativas de las familias del departamento del Magdalena, a través de Red Unidos. Ampliación de la infraestructura física de los establecimientos educativos departamentales para el posterior aumento en la oferta de cupos escolares. Articulación con instituciones de educación superior como el SENA, INFOTEP y los Centros Regionales de Educación Superior (CERES). Eficiencia Modernización de la Secretaria de Educación Departamental.</p>
<p>PDD (2016- 2019)</p>	<p>Cobertura educativa Educación técnica, tecnológica y superior con mayor acceso, calidad y pertinencia. Jornada única, oportunidad y transformación de vida. Mi aula es un mundo de amor e inclusión.</p>
<p>PDD (2020- 2023)</p>	<p>Cobertura en educación superior Alianza entre la Gobernación del Magdalena, el Ministerio de Educación Nacional, la Universidad del Magdalena, el INFOTEP, entre otras instituciones de educación superior locales, regionales y nacionales.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente para las estrategias de cobertura y eficiencia educativa

En Latinoamérica, y particularmente en Colombia, la cobertura se ha asociado a la educación y a la calidad de esta. Todos los programas de Gobierno que desde 1991 ha implementado el Ministerio de Educación han registrado la intención de mejorar la cobertura escolar, como una vía para mejorar también la calidad educativa. Por tanto, estas dos categorías se han convertido en un dúo ideal de gestión y meta por alcanzar.

Al analizar los lineamientos nacionales y regionales del sector educativo, se puede inferir que en el Magdalena y los demás departamentos de Colombia, la planeación de estrategias y evaluación de resultados en materia de cobertura, calidad y eficiencia parten de los datos suministrados por el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB). Es de anotar que tanto el Estado como los entes territoriales deben asumir el reto de una educación de calidad dando cumplimiento a sus indicadores y ocupándose de la cobertura como uno de sus principales factores.

La *Constitución política* de 1991 y la *Ley 115 de 1994* establecieron el derecho a la educación y la responsabilidad que tiene el Estado de asegurar la asistencia de los niños y jóvenes a las instituciones educativas de básica y media; en sintonía, la *Ley 30 del 1992* manifiesta y exige garantías al sector para mejorar el acceso de los ciudadanos a la educación superior. Desde la promulgación de las leyes mencionadas, los PDD han apuntado hacia

su implementación, pues la educación ha sido considerada un pilar del desarrollo social.

El gobierno de los años 1994-1998, con su plan El salto social, implementó una nueva política estatal para la educación: el Plan decenal de educación, cuyo propósito fue movilizar el sector educativo aumentando el acceso, el equilibrio social y las oportunidades para la población rural. Posteriormente, durante el período 2002-2010, los dos planes de desarrollo apuntaron a lo comunitario, lo social, la implementación de nuevas tecnologías y se hizo énfasis en las ciencias sociales, la equidad y la justicia social; también se propuso mejorar la calidad de vida mediante la promoción del conocimiento para incentivar la productividad.

En el periodo 2010-2014 se ejecutó el plan de desarrollo Prosperidad para todos, que incluyó el Gran pacto por la calidad de la educación para incidir en la transformación social. El gobierno de este período trazó el camino para la educación de la primera infancia, fortaleciendo la educación rural y urbana en busca de equidad. Luego, en el segundo mandato del presidente Santos (2014-2018), se involucró la paz en el plan de desarrollo, atendiendo a las condiciones propias del momento histórico por las que atravesaba el país ante la firma de los Acuerdos de La Habana. Además, en el año 2015 se propuso la iniciativa estatal Colombia la más educada, que implicó cinco estrategias: excelencia docente, jornada única, Colombia bilingüe, Colombia libre de analfabetismo y más acceso a la educación superior de calidad. Actualmente, en el periodo

2018-2022, se propuso el plan de desarrollo Pacto por Colombia-pacto por la equidad, que se centra en dos grandes ejes: la inclusión y el emprendimiento, sin desconocer los otros indicadores para lograr educación de calidad.

Este breve recuento de los planes de desarrollo del país muestra que la cobertura ha sido una de las variables más importantes al considerar la calidad educativa; en esa misma línea han estado los planes de desarrollo departamentales, que también asocian cobertura y calidad. Prueba de lo anterior son los indicadores diagnósticos del sector educativo de los planes de desarrollo del departamento del Magdalena: en los ocho PDD analizados, desde 1995 hasta el 2023, todos han considerado la cobertura como indicador de la calidad educativa. Y si bien tal consideración no es desatinada, tampoco resulta suficiente.

Pretender que la realidad educativa se puede transformar simplemente aumentando tanto el número de estudiantes como los recursos y la infraestructura implica reducir a su mínima expresión una realidad compleja. Al respecto, cabe preguntarse: ¿por qué, a pesar de que la cobertura ha venido aumentando, no ha sucedido lo mismo con la calidad? ¿Será que la visión ha sido equivocada y convendría apuntar hacia unos indicadores más integrados (no solo de naturaleza tangible, sino también intangible)? Resulta necesario analizar otros aspectos de la gestión directiva, como el clima escolar y el bienestar del alumnado, teniendo en cuenta que estos inciden en la deserción y los cambios de plantel; la

cobertura también podría aumentar si se formulan programas atractivos y se ofrecen servicios complementarios de alimentación, transporte y salud. Estos factores influyen significativamente en el mejoramiento de la calidad educativa y su relevancia en la realidad de las organizaciones educativas es cada vez mayor.

Por otra parte, la manera como se determina la eficiencia en el sector educativo está asociada a los mecanismos de medición y estandarización de índole económica y administrativa que están siendo empleados. Desde finales de la década de los noventa, la CEPAL, la UNESCO y la ONU, entre otras organizaciones, se propusieron medir de esta manera los programas académicos, la eficiencia, la eficacia, los objetivos, los estándares, la competitividad, etc. Así, la eficiencia ha sido asociada a la calidad no solamente por los gobiernos sino por las organizaciones multilaterales que determinan el desarrollo social y económico de las naciones. Desde 1992 la CEPAL estableció que las mejoras educativas estaban asociadas a la evaluación de metas curriculares centrales y la eficiencia interna del sistema. Preocupa que las mencionadas directrices, provenientes de la economía y la administración —y acompañadas de conceptos como gerencia, gestión, eficacia, producto de evaluación, entre otros— hayan sido incluidas en el metalenguaje educativo sin la debida comprensión contextualizada (Chanlat, 2006). Conviene plantear que además de la incorporación léxica es necesaria la comprensión conceptual de la eficiencia en la educación, pues los docentes, coordinadores,

directivos y estudiantes suelen usar la categoría sin ser conocedores del tema (Braslavsky, 2001).

Si bien es cierto esta discusión no es nueva, pues ya ha sido planteada por diversos académicos desde hace varios años, aún es vigente porque sigue faltando claridad sobre la eficiencia en la educación y en cuáles contextos es apropiado referirse a ella. En todo caso, más allá de una cuestión discursiva o metalingüística, queremos hacer una propuesta dialógica que se ocupe menos de la eficiencia en rígidos términos empresariales y más de la pertinencia y el significado de la educación como proceso valorativo y de formación; lo realmente importante de esta es lo que el ser puede hacer con ella y no lo que indiquen los instrumentos evaluativos.

Capítulo 10. Mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo

La *Ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994)* establece que los procesos de seguimiento y evaluación de los planes territoriales de desarrollo deben seguir las mismas directrices del plan de desarrollo nacional. Asimismo, el artículo 49 de la ley mencionada determina que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en concordancia con los entes departamentales de planeación y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), establecerán el sistema de información para la puesta en marcha de las estrategias de seguimiento y evaluación en los territorios. Además, la *Ley 152 de 1994* estipula que los planes territoriales de desarrollo definirán los aspectos básicos concernientes a las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos, por lo cual se comprende el proceso de planeación como un ejercicio continuo.

Otra directriz legal que deben seguir los planes de desarrollo, según la sentencia *C-191/96*, es el carácter participativo de sus procesos de seguimiento y evaluación, dado que la participación es

un fin esencial del Estado según la *Constitución política* de 1991:

La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos. (Sentencia C-191/96)

Dado lo anterior, ahora presentaremos las relevancias y opacidades identificadas en los PDD analizados y en el PDE del Magdalena con respecto a los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación.

Relevancias en los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo

El PDE (2010-2019) concibe el seguimiento como un proceso que fortalece la educación en el territorio, ya que robustece la identidad del departamento por medio de la participación ciudadana como mecanismo de responsabilidad social. Además, dicho proceso debe articularse con el seguimiento estipulado en el Plan nacional decenal de educación. Según el documento, su objetivo es contribuir al control social a través de mecanismos de socialización, difusión y actualización periódica sobre sus avances. A propósito, se estableció que los siguientes nueve actores deben funcionar como garantes del proceso de seguimiento y evaluación:

1. Comisión Territorial de Seguimiento del Plan Nacional Decenal de Educación
2. Secretaria de Educación del departamento
3. Iniciativas de control ciudadano
4. Instituciones de educación superior
5. Entidades de control y veedurías ciudadanas
6. Entidades de apoyo a proyectos de desarrollo educativo
7. Asamblea departamental
8. Establecimientos educativos
9. Actores de la comunidad educativa

Adicionalmente, se establecieron siete acciones de seguimiento al PDE (2010-2019): rendición de cuentas en un evento anual realizado por la Secretaría de Educación, informes anuales de los logros alcanzados, publicación de un boletín con periodicidad anual, realización de investigaciones sobre aspectos de la educación en el departamento, actualización continua de indicadores de seguimiento y evaluación del plan, recolección de información para la consolidación de una línea base de los indicadores y demás información para la construcción de los informes, conformación de alianzas entre instituciones para la coordinación del seguimiento y la evaluación. El documento también postula unos indicadores básicos para la evaluación, discriminados en niveles educativos: cinco indicadores para primera infancia y dieciocho para educación básica y media.

En los PDD analizados no figuran estrategias de seguimiento y evaluación exclusivas para el sector educativo, dado que dicho proceso se lleva a cabo de forma integral; a continuación presentamos las estrategias explícitas de seguimiento y evaluación formuladas en los documentos analizados.

El seguimiento en el PDD (2020-2023) se enmarca en la perspectiva denominada «Gestión pública por resultados», la cual facilita el seguimiento participativo del plan de desarrollo tanto de los ciudadanos como de la Administración; este enfoque también permite redefinir las metas establecidas, teniendo como insumo los resultados obtenidos durante el proceso. Según el documento, los resultados en los indicadores serán reportados a la Oficina Asesora de Planeación, que se encargará de la sistematización y elaboración de informes para la rendición periódica de cuentas. La estrategia de seguimiento y evaluación de este PDD también comprende la coordinación entre la batería de indicadores y los tableros de control, que propiciarán la construcción de indicadores de gestión, producto y resultado, con base en las metas previamente identificadas y convenidas. Además, el documento se estructuró mediante una matriz integrada por ejes, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores. También cuenta con una matriz de seguimiento en la cual se ponderaron las estrategias contenidas en el plan, con el objetivo de establecer los grados de cumplimiento y avance. Como se ve, la estrategia de seguimiento y evaluación descrita en este plan es clara, concisa y permite el seguimiento continuo de sus acciones.

Por su parte, las estrategias de seguimiento y evaluación propuestas en el PDD (2012-2015), que se enfocan en las metas, los resultados estratégicos y los proyectos, son cuatro: reporte periódico de avance de las metas de producto e inversión asociada; seguimiento a metas de resultados estratégicos: objetivos de desarrollo del milenio e indicadores trazadores de la estrategia de infancia y adolescencia; seguimiento y reporte del avance físico-financiero de los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Departamental; seguimiento análisis y evaluación a los proyectos del Sistema General de Regalías (p. 203). El documento, además, establece la estructura de los informes de seguimiento y evaluación para la rendición pública de cuentas —dividida en general, sectorial y de infancia y adolescencia— que debe llevar a cabo el Consejo Departamental de Planeación.

En el PDD (2004-2007) sólo se establece que el proceso de seguimiento y evaluación estará comprendido por las metas e indicadores de los tres ejes programáticos que integran el plan; la rendición de cuentas —que se llevaría a cabo en los Consejos Comunales Subregionales— está incluida en el subprograma «Transparencia y rendición de cuentas», como respuesta a la directiva nacional de implementar mecanismos que propicien el conocimiento de los ciudadanos sobre el estado de avance de los indicadores sociales. En el documento también se planteó la modernización de la Oficina Asesora de Control Interno como estrategia para fortalecer el seguimiento y la evaluación del PDD.

Finalmente, dentro de las relevancias identificadas, en el PDD (2001-2003) se enuncia el plan «Gerencia de resultados» (s. p.) dentro de los criterios de gestión como estrategia para el seguimiento y evaluación de las acciones propuestas, mediante la formulación de indicadores de cumplimiento. Sin embargo, el documento no profundiza al respecto.

De lo anterior se evidencia que los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación, en los PDD analizados, han evolucionado en el tiempo; los más recientes son los que plantean de forma más amplia la cuestión, mientras que en los primeros ni siquiera se menciona explícitamente.

Opacidades en los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo

En los PDD 2016-2019, 2008-2011 y 1995-1997 no hay alusiones suficientes sobre los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación. En el primero se identifica que estos son una debilidad de la gestión pública territorial, lo cual queda en evidencia por el hecho de que en este PDD no hay una estrategia de seguimiento y evaluación delimitada ni integral, sino solo unos cuantos mecanismos para algunos programas. En el segundo se plantea un único mecanismo para el seguimiento y la evaluación: los talleres subregionales de seguimiento al PDD y concertación del Plan Operativo Anual de Inversiones; la iniciativa cumple con

el carácter participativo que la ley demanda, pero en el documento no se especifica ni la manera como se llevarán a cabo los talleres ni la forma como se estructurarán los indicadores. En el tercero no hay mención de ningún tipo sobre mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación.

Tabla 14. Resumen de mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación en los PDD del Magdalena

Nombre del plan	Mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación
PDE (2010-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas en un evento anual realizado por la Secretaría de Educación • Informes anuales de los logros alcanzados • Publicación de un boletín con periodicidad anual • Realización de investigaciones sobre aspectos de la educación en el departamento • Actualización continua de indicadores de seguimiento y evaluación que integran el plan • Recolección de información para la consolidación de una línea base de los indicadores y demás información para la construcción de los informes • Conformación de alianzas entre instituciones para la coordinación del seguimiento y la evaluación

<p>PDD (1995-1997)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No presenta mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación.
<p>PDD (2001-2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de gerencia de resultados
<p>PDD (2004-2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de seguimiento y evaluación comprendido por las metas e indicadores de los tres ejes programáticos que integran el documento • Rendición de cuentas en el subprograma «Transparencia y rendición de cuentas» • Consejos Comunales Subregionales como espacios propicios para la rendición de cuentas • Modernización de la Oficina Asesora de Control Interno como estrategia para fortalecer el seguimiento y la evaluación
<p>PDD (2008-2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres subregionales de seguimiento al PDD y concertación del Plan Operativo Anual de Inversiones

<p>PDD (2012-2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reporte periódico de avance de las metas de producto e inversión asociada • Seguimiento a metas de resultados estratégicos: objetivos de desarrollo del milenio e indicadores trazadores de la estrategia de infancia y adolescencia • Seguimiento y reporte del avance físico-financiero de los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Departamental • Seguimiento, análisis y evaluación a los proyectos del Sistema General de Regalías
<p>PDD (2016-2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación para algunas iniciativas programáticas, no para el PDD en general
<p>PDD (2020-2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de gestión pública por resultados • Coordinación de la batería de indicadores con los tableros de control • Matriz integrada por ejes, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores • Matriz de seguimiento en la cual se ponderaron las estrategias contenidas en el plan

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente sobre los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo

Como parte de la planeación, los mecanismos y criterios de seguimiento y evaluación validan cómo abordar y desarrollar los procesos, acciones y procedimientos sin caer en la inflexibilidad; sirven, además, para garantizar que las acciones y la atención educativa sean de calidad y pertinentes con respecto a la realidad social. Por lo tanto, formularlos de manera rigurosa y humanista puede ayudar a reorganizar los criterios e indicadores del sector educativo; el problema debe afrontarse con rigor científico y reconociendo las particularidades sociales de la población. Por lo tanto, es momento de fomentar espacios de negociación entre la comunidad académica del sector educativo y los líderes políticos regionales, para que de manera colegiada logremos avanzar en el sector; seguramente no habrá acuerdos absolutos, pero sí avanzaremos en la comprensión del problema y la formulación de estrategias asertivas, sostenibles y duraderas.

Capítulo 11. Estrategias de participación en los planes de desarrollo

De acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Orgánica de Planeación define los procedimientos mediante los cuales se ejerce la participación de los ciudadanos en las discusiones para la construcción de los planes de desarrollo, tanto nacionales como territoriales. En ese orden, la participación es uno de los principios contemplados en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152, 1994), definida en función de que las autoridades que integran los procesos de planeación territorial vigilen y aseguren la participación ciudadana y de los entes territoriales durante la formulación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) también son garantes de que la ciudadanía participe en la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo territoriales, en tributo al principio de planeación participativa que tiene su origen en la Constitución Política de Colombia de 1991 y que se consolidó a través de la Ley Orgánica de Planeación de 1994 en los territorios del país, con herramientas

de planeación como los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo, los planes sectoriales y las políticas públicas tanto poblacionales como sectoriales (Barrera y Pacheco, 2013).

Otra norma que da fuerza a la participación, como se mencionó en el capítulo anterior, es la Sentencia C-191/96 la cual establece el carácter participativo de los planes de desarrollo. Es claro que la participación es un aspecto fundamental para los procesos de planeación en el país, pues la planeación participativa ha propiciado el tránsito de una democracia representativa a la democracia participativa, que es clave para el desarrollo de los territorios colombianos, anteriormente estaban subyugados a una planeación exclusiva del nivel central (Velásquez, 2010). Si bien se ha avanzado en los procesos de planeación participativa en Colombia frente a las realidades complejas, los territorios deben continuamente dinamizar esos mecanismos de participación para consolidar el desarrollo social que la población demanda.

En los siguientes apartados se presentan las alusiones explícitas e implícitas que hacen el PDE y los PDD acerca de la participación ciudadana en su construcción.

Relevancias en las estrategias de participación en los Planes de Desarrollo

En el PDE (2010 - 2019) se contempla la participación como uno de los principios rectores del documento y se la enuncia como «Participación y corresponsabilidad

social» (p. 17). El plan contempla que el establecimiento de estrategias de participación en las instituciones educativas es preeminente para la educación pública. No obstante, garantizar la participación no es responsabilidad exclusiva del nivel central, sino que también demanda el interés de otros actores como la familia y la sociedad en general (los participantes).

El PDE (2010 - 2019) tuvo el Plan Nacional de Educación como marco para la descripción de los procesos de participación ciudadana. A la vez, dentro de los objetivos específicos del PDE se manifiesta la necesidad de fortalecer los espacios subregionales como escenarios para la discusión de temas educativos que aporten a la calidad y al desarrollo en esta área. Adicionalmente, en otro apartado se propone la participación de la familia, la comunidad educativa y los actores del sector productivo, como estrategia para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes magdalenenses. En este sentido, los docentes también son actores claves en los procesos educativos, lo que manifiesta la urgencia de emprender dinámicas de formación constante que posibiliten que los docentes y los directivos docentes participen también en la formulación de la política educativa del departamento, en la mejor gestión de los establecimientos educativos y en la ejecución de procesos investigativos.

En cuanto a la participación de la elaboración e implementación del PDD particularmente, se utilizaron mesas de trabajo para el debate público:

La estrategia de participación ciudadana del PDD (2020 - 2023) comprendió una estrategia presencial y una estrategia virtual, que tuvieron como objetivo la socialización de las bases del plan y la construcción colectiva de un instrumento de planeación. La estrategia presencial estuvo integrada por tres facetas: voluntarios departamentales para el cambio, mesas populares para el cambio y encuentros sectoriales para el cambio. Por un lado, voluntarios departamentales para el cambio consistió en la formación de equipos en los municipios, en tres modalidades: el Cambio casa a casa, Consulta para el cambio y Moderadores por el cambio. La información recolectada por los voluntarios se sistematizó progresivamente en una plataforma virtual especialmente diseñada para la actividad. Los datos también se recolectaron vía correo electrónico. Por otro, las mesas populares para el cambio fueron la estrategia más importante para la participación ciudadana. Estas se realizaron en todos los municipios del departamento y en ellas participó la ciudadanía, y también se establecieron mesas poblaciones para atender pueblos indígenas, negritudes y afrocolombianos, jóvenes, mujeres, víctimas del conflicto, LGBTI+, adultos mayores, personas con discapacidad y campesinos. Y de otro, los encuentros sectoriales para el cambio se basaron en reuniones con actores claves de los departamentos, de sectores como la cultura, la educación, los deportes, la salud, entre otros.

En el PDD (2016 - 2019) el objetivo estratégico es «aumentar la efectividad del gobierno territorial» (p. 242) y el fortalecimiento de la participación comunitaria. Para esto se establecieron acciones como Encuentros Ciudadanos para aportar al diálogo con las comunidades y el apoyo a ellas en cuanto a asistencia técnica y capacitaciones, potenciar las capacidades organizacionales comunitarias y garantizar la rendición de cuentas con la ciudadanía. Como se ve, estas acciones propuestas están encaminadas a mejorar los procesos de participación ciudadana en etapas posteriores a la formulación del plan. En el documento no se evidencian estrategias de participación en la etapa previa de formulación.

En el PDD (2008-2011), la participación comunitaria se menciona dentro de los objetivos estratégicos, que hacen énfasis en la necesidad de emprender acciones para su mejoramiento. Para ello se formulan estrategias como «El ejercicio ciudadano», que particularmente tuvo como objetivo potenciar la labor de los Comités de Participación Ciudadana (CPC), la capacitación permanente de los líderes comunitarios, la capacitación para la formulación de proyectos comunitarios de desarrollo social y constituir la Red de Gestores Ciudadanos para la promoción y acompañamiento de programas sociales.

Otra estrategia fue «Mi voz, mi futuro», que propuso hacer seguimiento a distintos programas contenidos en el Plan de Desarrollo. Esto se hizo por medio

de foros poblacionales y se implementaron estrategias de planeación en ámbitos como salud, educación, nutrición, grupos étnicos, medio ambiente, cultura, entre otros. La participación también se promovió en las subregiones del departamento. Finalmente, como parte de esta estrategia, se propuso la Alianza Ciudadana por el Magdalena como instrumento para la reflexión, el análisis y la construcción de programas para el desarrollo social.

Por su parte, en el PDD (2008 - 2011) se planteó el subprograma «Participación comunitaria, identidad cultural y sentido de pertenencia» (p. 47). Este se propuso en forma de consejos comunitarios en las subregiones como mecanismo de rendición de cuentas de la administración departamental y como espacio para la formación continua de las juntas de acción comunal y otras organizaciones de base comunitaria. También se adelantó como estrategia para la consolidación de las veedurías ciudadanas relacionadas con los programas del Plan de Desarrollo. No se evidencian estrategias de participación en la etapa de formulación de dicho Plan de Desarrollo.

De otro modo, en el PDD (2001 - 2003) solo se hace alusión a la participación comunitaria en el subprograma «Cultura por la paz», con el que se subraya la necesidad de fortalecer los escenarios de participación ciudadana y comunitaria a través de las juntas de acción comunal y veedurías. No se establecen de manera explícita las estrategias de participación ciudadana para la elaboración del plan ni para las etapas posteriores.

Opacidades en las estrategias de participación en los planes de desarrollo

Respecto a las opacidades, en el PDD (2012-2015) solo se menciona la participación específicamente para algunos apartados del documento. La estrategia más preponderante de participación en el texto se identifica con el programa «Promoción de la participación ciudadana y comunitaria» (p. 95). Con ella se establece el fortalecimiento de las juntas de acción comunal mediante procesos de formación, con el fin de definir mecanismos para la rendición de cuentas y veeduría ciudadana. Por otro lado, el plan «*Construyendo respeto por el Magdalena*» reconoce el carácter participativo de muchos de sus programas. No obstante, en todo el texto no se define una estrategia o mecanismo general de participación ciudadana para el seguimiento y la evaluación de los programas propuestos.

Por el mismo camino, en el PDD (2004 - 2007) tampoco se presenta una estrategia general de participación ciudadana para la gestión del plan. Dentro de los objetivos del periodo del gobierno se establece en el apartado «A nivel de la gobernabilidad» (p. 5) que se deben promover entornos de participación con la finalidad de dar seguimiento a la gestión pública del departamento. También, se establece la participación como principio de desarrollo humano sostenible. Además, se habla de una estrategia que apunta a mejorar la participación, que es el subprograma «Participación Comunitaria, Identidad Cultural y Sentido de Pertenencia» (PDD

2004 -2007, p. 47), y con este se espera la realización de consejos comunales en las subregiones como mecanismo de rendición de cuentas; pero no se habla de generalidades de participación en el desarrollo del plan.

Finalmente, el PDD (1995-1997), aunque no hace alusión explícita a una estrategia de participación ciudadana integral para la construcción, seguimiento y evaluación, define como una de sus estrategias de desarrollo institucional «concitar la participación ciudadana en el proceso de modernización de la administración pública» (PDD 1995 - 1997, p. 97). No obstante, el documento no profundiza en la manera como emprendió dicha propuesta de participación.

En la Tabla 15 se sintetizan las estrategias de participación en los Planes de Desarrollo del Magdalena.

Tabla 15. Estrategias de participación en los PDD del Magdalena

Nombre del plan	Estrategias de participación en los PDD del Magdalena
PDE (2010-2019)	Mesas de trabajo para el debate público.
PDD (1995-1997)	«Concitar la participación ciudadana en el proceso de modernización de la administración pública» (Plan de Desarrollo del Magdalena 1995 - 1997, p. 97).

PDD (2001- 2003)	Fortalecer los escenarios de participación ciudadana y comunitaria, a través de las juntas de acción comunal y veedurías.
PDD (2004- 2007)	<p>Promover entornos de participación para dar seguimiento a la gestión pública del departamento.</p> <p>La participación como principio de desarrollo humano sostenible.</p> <p>Subprograma «Participación comunitaria, identidad cultural y sentido de pertenencia» (p. 47), en el que se plantea la realización de consejos comunales en las subregiones como mecanismo de rendición de cuentas.</p>
PDD (2008- 2011)	<p>Realización de consejos comunitarios en las subregiones, como mecanismo de rendición de cuentas de la administración departamental.</p> <p>Formación continua de las juntas de acción comunal y otras organizaciones de base comunitaria, y también como estrategia para la consolidación de las veedurías ciudadanas concernientes a los programas del Plan de Desarrollo.</p>
PDD (2012- 2015)	Fortalecimiento de las juntas de acción comunal.
PDD (2016- 2019)	<p>Encuentros ciudadanos para aportar al diálogo con las comunidades.</p> <p>Apoyo a comunidades en cuanto a asistencia técnica y capacitaciones.</p> <p>Potenciar las capacidades organizacionales comunitarias.</p> <p>Rendición de cuentas con la ciudadanía.</p>

PDD (2020- 2023)	Comprendió una estrategia presencial y una estrategia virtual, que tuvieron como objetivo la socialización de las bases del plan y la construcción colectiva de un instrumento de planeación. La estrategia presencial estuvo integrada por tres facetas: voluntarios departamentales para el cambio, mesas populares para el cambio y encuentros sectoriales para el cambio.
------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente de las estrategias de participación en los planes de desarrollo

Las estrategias de participación ciudadana en la construcción de los proyectos y planes que ayuden al desarrollo de las comunidades y las regiones es un tema recurrente que está relacionado con el derecho que tienen las personas de decidir sobre lo que para ellos es importante. En este caso, se habla de la participación como factor de desarrollo.

En relación con el desarrollo, autores como Amartya Sen (2000) sostienen que se fundamenta en la ampliación de las libertades y las posibilidades del ser humano. Eso implica prestar más atención a los fines que a los medios para lograrlo. De ese modo, como estrategia para consolidar esta propuesta es urgente eliminar los aspectos que obstaculizan la libertad, como la falta de oportunidades y recursos económicos, la

privatización, la violencia, entre otros. Todo esto se rectifica gracias a la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la política pública. Adicional a esto, Sen (2000) también sostiene que el hombre posee libertades básicas que no pueden ser negociadas; más bien, estas deben ser potenciadas y fortalecidas para alcanzar el desarrollo. Estas son «[...] (1) libertades políticas, (2) facilidades económicas, (3) oportunidades sociales, (4) garantías de transparencia y (5) seguridad protectora [...]» (p. 38). Estas libertades se garantizan gracias a la participación, activa y consensada, de las comunidades. Dicha participación debe darse no solo en la construcción de un documento, como el Plan de Desarrollo, sino también en el análisis, el diseño y la identificación de los factores de desarrollo y las acciones para el desarrollo. Es decir, lo importante no es solo aceptar un documento como carta de navegación, sino haber podido direccionar esa carta y poder sentirla como propia.

A pesar de esto, en ciertos aspectos el objetivo y las funciones de los planes de desarrollo no son entendibles para algunos ciudadanos, y tampoco es clara la forma como ellos pueden participar en el diseño de políticas, líneas y programas. Durante años se ha evidenciado que los planes de desarrollo, más que instrumentos contruidos con la participación ciudadana, se han convertido en documentos que contienen gran cantidad de directrices económicas impuestas por agencias internacionales (Restrepo, 2004). Por consiguiente, los planes de desarrollo son ante todo instrumentos de corte

cuantitativo, estadístico y diagnóstico, que condensan lineamientos económicos y financieros, con el propósito de asegurar el triunfo político de un gobierno, antes que documentos de interés ciudadano que pretenden dar respuesta a las demandas sociales y económicas insatisfechas.

Dentro de este escenario un poco incomprensible, se abordan también temas inherentes al sector educativo y a la calidad educativa. Estas concepciones han sido preponderantes para el diseño de los planes de desarrollo tanto municipales como departamentales. Por lo tanto, se espera que el sector educativo y la calidad educativa apunten al desarrollo sistemático y al reconocimiento de los intereses, expectativas y necesidades de la comunidad. Sin embargo, como se puede ver en la identificación de los criterios de calidad encontrados en los planes de desarrollo y en el Plan Decenal del Magdalena, aún se está lejos de concebir la calidad de la educación por fuera de criterios y parámetros reduccionistas como la inversión económica, la infraestructura, el aumento de la cobertura, entre otros. Esos criterios hacen que el abordaje de los problemas educativos se dé desde una perspectiva económica y cuantitativa, antes que del reconocimiento de escenarios reales, no solo de las organizaciones educativas, sino de la propia identidad de las poblaciones.

Esta realidad alimenta la idea de que mientras los pueblos y los entes gubernamentales no encuentren los puntos medios entre las intenciones políticas y las expectativas de la población, los Planes de Desarrollo

seguirán siendo sólo documentos obligatorios y de compromiso gubernamental. Esto, por supuesto, los aleja de la oportunidad de trabajar e incidir en la transformación de la sociedad a través de la educación.

En ese sentido, preguntas como ¿por qué el departamento del Magdalena sigue ocupando los últimos puestos en la valoración de desempeño de los docentes y estudiantes?, ¿por qué en el departamento del Magdalena la ciencia y la tecnología no logra un mayor desarrollo? o ¿por qué el departamento del Magdalena carece de avances científicos significativos, a pesar de la cualificación de su recurso humano?, se mantendrán vigentes mientras no haya una resignificación de los mecanismos de gestión para el abordaje de la problemática educativa de manera integral y consciente. Urge que se validen y aprovechen mecanismos legales y vigentes como los planes de desarrollo y que sean una oportunidad real de crecimiento y construcción de nuevas sociedades.

Capítulo 12. Rasgos identitarios de los grupos étnicos

En relación con los grupos étnicos, la Ley 152 de 1994 establece que el Consejo Nacional de Planeación (CNP) deberá estar integrado por cinco representantes de este grupo poblacional:

[...] uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales. (Artículo 9)

En cuanto a los PDT, la Ley 152 de 1994, en el artículo 31, establece autonomía para las entidades territoriales indígenas, debido a que ahora estas delimitan los alcances y las estrategias para la construcción, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta sus usos y costumbres, en el marco de los principios generales de la Ley 152.

Adicional a las comunidades indígenas, se consideran autoridades de planeación territoriales:

1. Las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas.
2. Los Consejos Territoriales de Planeación municipal, departamental, distrital o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales, que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación. (Ley 152 del 15 de julio de 1994, Artículo 33)

La Ley 152 de 1994 también establece, en el artículo 34, el Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, como el Consejo Territorial de Planeación, del cual harán parte las autoridades indígenas tradicionales y los representantes de todos los sectores de las comunidades que hayan sido designados por el Consejo Indígena Territorial. De esta forma, la Ley Orgánica de Planeación garantiza la participación de los grupos étnicos en los procesos de disertación, construcción, aprobación, seguimiento y evaluación, propios de la planeación territorial.

Relevancias en las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo

En el PDE (2010-2019) se presentan rasgos identitarios al hablar de la necesidad de promover la educación intercultural y formular proyectos pedagógicos que reconozcan la diversidad étnica y cultural del territorio del Magdalena. Todo esto se articula con el eje temático «Derecho a una educación de calidad» y su línea «Equidad e inclusión». Otro aspecto relacionado que reconoce el PDE del Magdalena es la urgencia de caracterizar a la población rural para identificar sus necesidades formativas y formular estrategias que propicien la formación docente de forma intercultural. Esto en razón a que la información respecto a la población rural es escasa para la toma de decisiones. El documento también reconoce la necesidad de mejorar la infraestructura educativa rural para consolidar la calidad educativa.

En el eje «Articulación del sistema educativo y pertinencia de la educación» del mismo plan, se propone la resignificación de los Proyectos Educativos Institucionales por medio del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Magdalena, la pertinencia de los contenidos curriculares, las prácticas pedagógicas, las condiciones de aprendizaje y el multilingüismo. Por su parte, el eje «Convivencia y diversidad» establece la línea «Implementación de programas flexibles con enfoques diferenciales de derechos» (PDE 2010-2019, p. 24),

que propone que los establecimientos educativos implementen un portafolio de ofertas educativas flexibles que integren los rasgos diferenciales de las poblaciones y los entornos educativos del departamento.

El PDD (2020-2023) por su lado aborda ampliamente los rasgos identitarios de los grupos étnicos presentes en el territorio, aunque no establece programas educativos específicos para esta población. El texto reconoce la diversidad étnica del Magdalena y posiciona desde las páginas iniciales el programa «*Derechos colectivos y diversidad étnica*», que tiene como objetivo la creación de instancias para la participación de grupos indígenas, afrocolombianos, palenqueros y raizales del territorio, mediante el diálogo y la concertación. Este programa servirá de base para la construcción de políticas públicas en pro del beneficio de los grupos étnicos y a la vez articulará la autoridad ancestral con la justicia ordinaria. De acuerdo con este, el saber ancestral fue orientador para la formulación de la visión de desarrollo del periodo de gobierno.

Unido a lo anterior, el PDD (2020-2023) propone ejecutar una política pública que propenda por el fortalecimiento de la identidad negra, afro, palenquera y raizal, y el saber ancestral de los pueblos indígenas. Para ello se planteó la ejecución de políticas orientadas al territorio y al medio ambiente, a la identidad cultural, a la autonomía y al gobierno propio. Otra estrategia que contempla el PDD son los «Centros Cambia», los cuales están diseñados para hacer frente a las necesidades de la población vulnerable del Magdalena. El

principal objetivo de los Centros Cambia se asocia con los grupos étnicos: «promover un acceso equitativo de oportunidades en la educación y en el acceso al empleo sin discriminación por razones de género, origen social o étnico» (p. 82). Además, también existe el programa «Hambre Cero», que contempló una directriz política específica para la población rural e indígena del Magdalena relacionada con el derecho a la alimentación adecuada y sostenible.

Otros objetivos estratégicos del PDD 2020-2023 relacionados con los grupos étnicos son:

- Desarrollar acciones dirigidas a la promoción, difusión, defensa y protección de derechos humanos y colectivos de las poblaciones del Magdalena, restablecimiento de los derechos de las víctimas y garantías para el ejercicio legítimo de defensa de los derechos humanos, con especial énfasis en la protección de líderes y lideresas, defensores y defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza.
- Garantizar la promoción, reconocimiento y respeto de la diversidad étnica (indígena, afrodescendiente, palenquera y raizal) y el diálogo entre culturas del territorio del Magdalena. (p. 176)

Por su parte, el PDD (2016-2019) reconoce la diversidad étnica del territorio magdalenense y hace una caracterización general de este grupo poblacional. Uno de los diagnósticos educativos más relevantes asociado

a los grupos étnicos presente en el PDD es la matrícula escolar (número de estudiantes matriculados) según pertenencia étnica. Esta se discrimina en tres grupos poblacionales: población general, afrodescendientes e indígenas.

Adicionalmente, el PDD (2016-2019) incluye ocho «realizaciones» para propiciar el desarrollo de la población infantil en el Magdalena. Es particularmente importante para la educación intercultural del departamento la «Realización 4: Desarrolla y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral» (p. 116). Esta habla de la urgencia de emprender procesos creativos para la educación formal e informal flexible en las instituciones educativas, para asegurar el desarrollo integral de la infancia. Para ello se necesita promover las diversas identidades culturales a través de dinámicas educativas con perspectiva diferencial, intercultural e inclusiva.

En el PDD (2012-2015) se establece el subprograma de etnoeducación dentro del programa «Población afrodescendiente», cuyo objetivo fue fortalecer la educación en los valores culturales afrocolombianos, unido al aumento de la cobertura escolar en los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes. También, propone la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los establecimientos educativos del Magdalena, la formación de docentes afrocolombianos y la creación de la Licenciatura en Etnoeducación de la Universidad del

Magdalena. Con respecto a los otros grupos étnicos, el PDD (2012-2015) no presenta programas enfocados en el sector educativo en estos grupos poblacionales.

En el PDD (2008-2011) se dice que una de las metas del periodo de gobierno fue facilitar el acceso a la educación a grupos étnicos minoritarios, residentes en zonas rurales dispersas, por medio de la puesta en marcha de estrategias metodológicas activas que aportaran al desarrollo de competencias y a los procesos de aprendizaje. Otras metas establecidas en relación con el sector educativo y los grupos étnicos en este plan fueron la ampliación de cupos escolares especiales para la comunidad afro, la etnoeducación dirigida a la población indígena y afrocolombiana en edad escolar, y la dotación escolar o infraestructura educativa en los pueblos talanquera de la Sierra Nevada de Santa Marta. En este documento de planeación se concibe la etnoeducación como herramienta para la preservación de la identidad de los pueblos, no exclusivamente vista como estrategia para la preservación de la cultura, sino también como instrumento para la recuperación del patrimonio inmaterial de las comunidades étnicas.

El PDD (2004-2007) formuló el subprograma «Grupos Étnicos». En él se contempló la etnoeducación para ofrecer educación a los grupos étnicos del territorio y establecer la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. En los PDD de los periodos 2001-2003 y 1995-1997 no se encontraron diagnósticos explícitos asociados a los rasgos identitarios de los grupos étnicos y la educación.

Opacidades en las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo

Los PDD analizados reconocen la presencia de grupos étnicos en el departamento, pero presentan superficialmente las iniciativas o los programas educativos que están enfocados en ellos. Aunque en los Planes más recientes (2020-2023, 2016-2019, 2012-2015) se muestra una creciente preocupación por la educación en los grupos étnicos, su desarrollo sigue siendo precario y se limita exclusivamente a la etnoeducación. Es notable también la falta de diagnósticos interculturales de las necesidades educativas de los grupos étnicos, que permitan una aproximación a la realidad educativa en el departamento.

Por su parte, los PDD (2001-2003) y el PDD (1995-1997) no incluyen programas o estrategias educativas relacionadas a los grupos étnicos. El PDD (2001-2003) hace referencia a la población indígena en tres ocasiones, exclusivamente para mencionar el saneamiento de los resguardos como criterio de priorización, en temas de maltrato y desnutrición, y por los conflictos entre las comunidades y otros pobladores. Por su lado, el PDD (1995-1997) solo hace referencia a los grupos étnicos para tratar el tema de la adquisición de tierras para el saneamiento de los territorios; el aspecto educativo parece no ser relevante.

En la Tabla 16 se exponen los programas o estrategias de educación focalizadas en los PDD para los grupos étnicos.

Tabla 16. Programas o estrategias de educación para los grupos étnicos

Nombre del Plan	Programas o estrategias educativas para los grupos étnicos
<p>PDE (2010-2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de promover la educación intercultural y la formulación de proyectos pedagógicos que reconozcan la diversidad étnica y cultural del territorio del Magdalena. • Urgencia de caracterizar a la población rural, con el propósito de identificar sus necesidades formativas. • Mejorar la infraestructura educativa rural para propiciar la consolidación de la calidad educativa. • Resignificación de los Proyectos Educativos Institucionales, a partir del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Magdalena, la pertinencia de los contenidos curriculares, las prácticas pedagógicas, las condiciones de aprendizaje y el multilingüismo. • Implementar un portafolio de ofertas educativas flexibles que integren los rasgos diferenciales de las poblaciones y los entornos educativos del departamento.
<p>PDD (2004-2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subprograma grupos étnicos: etnoeducación como estrategia educativa.

<p>PDD (2008- 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a la educación a personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, residentes en zonas rurales dispersas. • Ampliación de cupos escolares especiales para la comunidad afro. La etnoeducación debe ser dirigida a la población indígena y afrocolombiana en edad escolar y se debe hacer dotación escolar o infraestructura educativa en los pueblos talanquera de la Sierra Nevada de Santa Marta.
<p>PDD (2012- 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subprograma etnoeducación para la población afrodescendiente.
<p>PDD (2016- 2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización 4: Desarrolla y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral.
<p>PDD (2020- 2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa «Centros Cambia», diseñados para hacer frente a las necesidades de la población vulnerable del Magdalena. El principal objetivo de los Centros Cambia que se asocia con los grupos étnicos es el de «promover un acceso equitativo de oportunidades en la educación y en el acceso al empleo sin discriminación por razones de género, origen social o étnico» (p. 82).

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo del Magdalena analizados.

Una concepción emergente de las concepciones y rasgos identitarios de los grupos étnicos en los planes de desarrollo

Bossier (2005) afirma que la identidad es un aspecto que se transforma, una percepción propia que está en continuo flujo y que está integrada por la oralidad, las tradiciones y la memoria colectiva e individual; la identidad es también lo que da significado al pasado y sentido al futuro. Como consecuencia, reflexionar acerca del desarrollo identitario de un territorio en el que conviven múltiples identidades, como en el departamento del Magdalena, implica configurar un concepto que no sea ajeno a la práctica humana en su entorno y que propicie la conciencia de los sujetos en su territorio.

A la vez, es urgente reflexionar acerca de cómo las identidades personales, comunitarias y políticas aportan al desarrollo del territorio. Eso porque lo identitario tiene su origen en el anhelo de restaurar aquello que identifica a los pueblos, su dignidad y su orgullo, y por eso se interesan por comprender sus raíces y hacia donde se dirigen en su contexto histórico, como expresa Herrera y Salcedo (1998).

Entonces, para disertar acerca de lo identitario se debe tener claro qué se entiende por identidad, concepto que ha sido formulado por múltiples disciplinas como la sociología, la psicología, la antropología, que pretenden comprender la práctica humana y la configuración social. En ese sentido, la identidad está fuertemente ligada a otros elementos propios del lugar

donde se pretende definir, como el idioma, la composición demográfica, los tipos de gobierno, las instituciones existentes, entre otros aspectos. No obstante, la identidad no es estable en el tiempo, debido a que puede ser influenciada por factores externos (Villoro, 1998). Así, al no ser algo dado, la identidad necesita ser constantemente comprendida y reapropiada.

Socialmente, la identidad vincula al sujeto con su entorno y con las otras personas, y le otorga una labor. La identidad hace que el hombre descubra la preponderancia de lo colectivo mediante su particularidad. De ese modo, la identidad colectiva es el reconocimiento del sujeto de que hace parte de una comunidad. Villoro (1998) la define como una manera de comprender, sentir y desarrollarse en el mundo, así como las diferentes maneras de vivir en relación con el otro, que se evidencian en instituciones, prácticas normatizadas, expresiones artísticas materiales e inmateriales, y transmisión de conocimientos. En consecuencia, la identidad colectiva no es el compendio de todas las identidades individuales, y es por eso que existe una premura de la identidad colectiva de configurar modos e imaginarios que sean contrarios al otro, y que a la vez integran al otro.

El análisis de estas interacciones sociales podría facilitar la comprensión de las necesidades de la comunidad y formular estrategias para su desarrollo, pues permitiría visibilizar y asociar la dimensión social, política, económica y cultural con las teorías económicas, con los indicadores estadísticos y con las instituciones

estatales. Lo identitario es una categoría que por naturaleza se asocia a la educación de los pueblos, pero poco se asume como parte de su desarrollo. Los planes de desarrollo y las acciones dispuestas están más encaminadas a la atención de aspectos tangibles de la población y no al reconocimiento de ella misma. Por consiguiente, lo que lo tipifica e identifica no se convierte en un «variable» para tener en cuenta.

Muestra de ello es la configuración generalizada de la estructura educativa de los territorios, a pesar de la diversidad étnica y cultural. El diseño de las políticas y las acciones se aleja del reconocimiento de esa diversidad y le apuesta a la rapidez de la implementación y a una falsa efectividad.

En ese sentido, es importante analizar cómo plantear los planes de desarrollo con un enfoque diverso en las regiones (Sánchez, 2010) y cómo pensar la planeación con nuevas perspectivas, para que se reconfigure como un concepto más crítico y menos instrumental. Esto implica poder abrirse a un nuevo orden epistémico y metodológico que aporte a la evolución conceptual y al ejercicio de nuevas prácticas con potencialidad transformadora (Sánchez, 2010).

Lecciones aprendidas

Los PDD del Magdalena nos cuentan una parte de la historia del departamento, especialmente aquella relacionada con la manera como se ha concebido el territorio. Aunque los planes de desarrollo pretenden intervenir de manera integral las realidades del departamento, las complejidades que coexisten en él son obstáculo para la comprensión integral de las dinámicas sociales, culturales, económicas, etc. No obstante, los planes de desarrollo facilitan una aproximación a dichas realidades.

Si bien dichas complejidades representan un reto para los procesos de planeación en los territorios, también son oportunidades para que emerjan nuevos paradigmas y no se queden inmóviles debido a las perspectivas administrativistas, tecnicistas o instrumentalistas que prevalecen en las dinámicas de planeación territorial. Superando las complejidades, las planeaciones incorporarían diversidad de técnicas, formas de pensar, concepciones, teorías y metodologías (Castillo-Bolívar y Cardona-González, 2019) que aportarían a la comprensión y la transformación de los territorios.

De esta forma, aprovechar la complejidad para la configuración de nuevas formas de comprensión de las realidades denota la urgencia de optar por la reflexión como mediadora, para integrar y complementar la multiplicidad de perspectivas existentes. De acuerdo con Morin (1990), esto se concreta a través del *principio dialógico*, que propicia la complementariedad entre perspectivas. En relación con esto, Elorraiga *et al.* (2012), citando a Morin (1990), expresan que «el conocimiento es el resultado de una dinámica constante, que se deriva de un diálogo continuo entre los individuos y el entorno, sujeto siempre a la incertidumbre» (p. 421), por lo que un enfoque emergente de la planeación territorial debe apostar por la dialogicidad como uno de sus principios orientadores.

Como es bien conocido, los planes de desarrollo siguen una estructura formal, conforme a lo establecido en la Ley 152 de 1994, lo que hace que la planeación sea comprendida como un proceso lineal, estático e inmutable a través del tiempo. Esto se evidenció en la revisión de los planes de desarrollo, pues todos se enfocan en una única preocupación educativa en todos los documentos: mejorar la calidad educativa y la cobertura escolar. Esta situación da la impresión de que el fenómeno educativo continua inmutable en el tiempo, pero ¿será esto posible?, ¿o será que los actuales instrumentos de planeación territorial son insuficientes para lograr la correcta comprensión de las dinámicas educativas? La segunda cuestión parece más coherente.

Así mismo, la manera como se planifica la educación en los territorios parece estar en tensión con la naturaleza de la educación. Frente a esto, Sánchez-Buitrago (2010) asevera que

[...] el factor determinante de la solución se desarrolla al margen de la consciencia, y que la gigantesca masa de información que ha almacenado la teoría de la planeación puede permanecer estáticamente congelada e inútil, pero que también se le puede permitir, e incluso imprimir, un movimiento combinatorio y lúdico que formará incansablemente nuevas síntesis de matrices de pensamiento antes inconexas, nuevas estructuras y, con estas, otras estructuras, en este caso para el desarrollo de la planeación. (p. 100)

Entonces, el reto de la planeación consiste en que sea un ejercicio reflexivo y crítico, y no una lista de chequeo de indicadores que develen parcialmente las realidades educativas del departamento. La planeación territorial debe comprometerse con la transformación y el desarrollo social (Hernández García de Velazco *et al.*, 2019) y para ello debe hacer el salto paradigmático que se espera.

Los procesos de planeación territorial en Colombia están orientados al corto y mediano plazo; adicionalmente, son formulados para dar cumplimiento a las directrices políticas del momento (Herrera y Acevedo, 2004), lo que no garantiza la continuidad de los programas o estrategias y su impacto real en las problemáticas

educativas. Por otra parte, al tener origen en el nivel central del gobierno, las estrategias y la implementación de las políticas públicas en los territorios presentan eventualidades en su ejecución, que generalmente obstaculizan los impactos esperados. Por eso, el diseño y la evaluación de los planes de desarrollo no son aspectos sencillos (Aguilar Barreto *et al.*, 2018) que se puedan simplemente replicar de manera similar en todas las comunidades. Más bien, estos deben ser procesos conscientes (Sánchez, 2010) que integren los rasgos identitarios de cada territorio.

Otra tensión entre la educación y los procesos de planeación, expuesta por Vieco (2010), establece que los planes de desarrollo obedecen a una lógica que comprende «el crecimiento económico, la homogenización cultural y la economía de mercado» (p. 139), todo ello enmarcado en la dinámica de la globalización, que en cierto grado desconoce los rasgos identitarios de los territorios. Esta lógica entra en tensión con las necesidades educativas del territorio que, por consiguiente, permanecen ocultas.

A través de la sistematización y el análisis de los planes de desarrollo departamentales tenidos en cuenta en esta investigación, también se develaron vacíos conceptuales en relación con categorías orientadoras del sector educativo como educación, calidad educativa y desarrollo educativo, lo que en palabras de Sánchez (2010) se concibe como una pérdida de «comprensión y sentido» (p. 102) en los procesos de planeación. Por lo tanto, es necesario configurar dicha comprensión y sentido, de

tal manera que permita reorientar la planeación. Para emprender esta tarea se requiere la fundamentación conceptual de las categorías que configuran los planes de desarrollo territoriales, para fijar un horizonte alcanzable en el tiempo. Adicionalmente, estas bases conceptuales deben aportar a los ejercicios de planeación territorial como herramientas para potenciar los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Los conceptos explícitos en los planes de desarrollo del departamento del Magdalena referentes a las categorías educación, calidad educativa y desarrollo educativo son mayoritariamente de origen empírico, no epistémico. Incluso, en algunos documentos no se presentan concepciones explícitas de estas categorías, aunque sí están explícita e implícitamente asociadas a indicadores de gestión, por lo que reducen la comprensión de la realidad a un mero dato cuantitativo.

En Colombia, la educación se asume como «[...] un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes» (MEN, 2020, s. p.). Por lo tanto, para dotar de sentido los procesos de planificación territorial se necesita adoptar una postura crítica frente a estas categorías, que permita fundamentarlas conceptualmente y no solamente enunciarlas como un requisito instrumental, de tal manera que se articulen con el concepto de educación propuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

A partir de la lectura de los planes de desarrollo del departamento del Magdalena, se propone transitar a un concepto de educación más reflexivo, que integre la multiplicidad de cosmovisiones que existen en el territorio, que logre salir de la lógica administrativa mediante el reconocimiento de la naturaleza de la educación. Este, por supuesto, representa un reto, debido a que, aunque en el territorio colombiano coexisten diversidad de identidades y etnias, estas están sujetas a la homogenización, producto de las leyes nacionales y los procesos administrativos (Choles y Sánchez, 2019).

La calidad educativa, por su parte, es otra categoría que también parece inmutable durante el periodo analizado, como se mencionó anteriormente, pues su concepción se reduce a aspectos como los resultados en evaluaciones censales, cobertura escolar, formación docente, entre otros. Si bien a lo largo del periodo analizado se ha avanzado en la calidad educativa percibida a través de los resultados en las pruebas censales, estos se muestran insuficientes para jalonar el desarrollo social esperado en el departamento del Magdalena.

Con esta concepción reduccionista, la calidad educativa es concebida exclusivamente como resultado de desempeño de ciertas variables. Para propiciar las transformaciones esperadas, Choles y Sánchez (2019) proponen que la calidad educativa se entienda como

[...] un proceso que posibilita el desarrollo de comunidades, para el reconocimiento, la comprensión

y apropiación de la identidad, para ser visibles a nivel del mundo, pero con respeto de lo propio. Una calidad con equidad, valores sociales, recursos e inversión, con mayor apropiación de su entorno, con capacidad para crear y gestionar procesos educativos desde una ecología de saberes, sin imposición, pero sí en articulación con el Estado. (Choles y Sánchez, 2019, p. 118)

Es evidente que la concepción de calidad educativa presente en los planes de desarrollo difiere mucho de la de Choles y Sánchez, debido a que aparece como una simple categoría descriptiva y no como lo que demanda ser: una categoría transformadora.

Por su parte, la categoría desarrollo educativo aparece implícitamente sujeta a otros indicadores como la inversión en educación, la ampliación de la cobertura escolar, el fortalecimiento del sistema educativo del departamento, entre otros. Llama la atención que ninguno de los planes analizados presenta un concepto explícito de desarrollo educativo, por lo que la categoría no tiene una adecuada fundamentación conceptual.

Sin embargo, para hacer real esta propuesta es necesaria la voluntad política desde el nivel central, para permitir además la participación de otros actores como las universidades y los grupos de investigación en los procesos de planeación. En este caso, no simplemente como meros espectadores, sino participando en la toma de decisiones, en las dinámicas de configuración de los documentos de planeación territorial y en la

resignificación de la política pública de planeación territorial mediante enfoques emergentes que integren la complejidad como razón para superar los agotamientos y las tensiones entre la planeación y la educación.

Referencias

- Aguilar Barreto, A. J., Rodríguez Manasse, G. A. y Aguilar, C. P. (2018). Gestión de políticas públicas educativas: una caracterización en Norte de Santander (Colombia). *Revista Espacios*, 39(30), 5-19.
- Alcaraz, N. (2014). Un viejo trío de conceptos: aprendizaje, currículum y evaluación. *Aula de Encuentro*, 2(16), 55-86.
- Arroyave, A. (2010). Las políticas públicas en Colombia: insuficiencias y desafíos. *Revista Forum* 1(1), 95-111.
- Astakhova, K. V., Korobeev, A. I., Prokhorova, V. V., Kolupaev, A. A., Vorotnoy, M. V., y Kucheryavaya, E. R. (2016). The role of education in economic and social development of the country. *International Review of Management and Marketing*, 6(1S), 53-58.
- Blancas, T. (2018). Educación y desarrollo social. *Prospectiva Universitaria*, 8(14), 113-121.
- Barragán, C. (2017). Impacto que tiene la inversión en educación superior sobre el desarrollo económico: factor crítico de progreso económico. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 5(1), 47-57.
- Barrera, H. M. y Pacheco, S. (2013). Planeación participativa como una alternativa de desarrollo. *Ciencia y Agricultura*, 10(2), 29-36.
- Barrio, J. M. (1998). *Elementos de antropología pedagógica*. Ediciones RIAL.

- Barro, R. (1998). *Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions*. Harvard University Press.
- Bonilla-Mejía, L. (2017). Educación escolar para la inclusión y la transformación social en el Caribe colombiano. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 263.
- Bossier, S. (2005). *Un ensayo epistemológico y axiológico*. Mimeo.
- Botero, B. S. M., Ojeda, P. D. O. y Hernández, P. G. H. (2020). Capital intelectual en la creación del conocimiento: hacia el mejoramiento de la calidad académica. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(2), 301-313.
- Braslavsky, A. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.
- Calderón, G., Naranjo, J., y Álvarez, C. (2011). *Gestión empresarial en Colombia: un aporte desde la administración*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cano García, E. (1998). *Evaluación de la calidad educativa*. Editorial La Muralla.
- Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. *Em Aberto*, 19(75), 1-27.
- Castoriadis, C. (1999). *La institución y lo imaginario: primera aproximación, en la institución imaginaria de la sociedad*. Tomo I. Tusquets.
- Castillo-Bolívar, A. y Cardona-González, S. (2019). El pensar en desarrollo territorial de Caldas con una mirada dialógica/compleja. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 15(2), 51-84.

- Capra, F. (2007). Sustainable living, ecological literacy, and the breath of life. *Canadian Journal of Environmental Education (CJEE)*, 12(1), 9-18.
- Cerrón, R. W. (2019). La investigación cualitativa en educación. *Horizonte de la Ciencia*, 9(17), 1-8.
- Chanlat, J. (2006). *Ciencias sociales y administración*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Choles, H. (2016). *Realidades, ideales y posibilidades de la calidad educativa en el departamento de La Guajira: comprensiones y prospectiva desde el desarrollo identitario*. Editorial Universidad del Magdalena.
- Choles, H. M. y Sánchez, J. O. (2019). *Comprensiones emergentes sobre la calidad educativa desde la perspectiva de desarrollo identitario*. Editorial Unimagdalena.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento Conpes Social 10*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/102.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia). <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Decreto 2277 de 1979 [con fuerza de ley]. Por la cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. 14 de septiembre de 1979. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf
- Decreto 1278 de 2002 [con fuerza de ley]. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. 19 de junio de 2002. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf

- Decreto 3323 de 2005 [con fuerza de ley]. Por el cual se reglamenta el proceso de selección mediante concurso para el ingreso de etnoeducadores afrocolombianos y raizales a la carrera docente, se determinan criterios para su aplicación y se dictan otras disposiciones. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103069_archivo_pdf.pdf
- De la Orden, A. (1997). Desarrollo y validación de un modelo de calidad universitaria como base para su evaluación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa* 3(1), 38-94
- Delval, J. (1996). *Los fines de la educación*. Siglo XXI.
- De Miguel, M. (1994). *Evaluación para la calidad de los institutos de educación secundaria*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? Consultado el 10 de julio de 2021. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx#:~:text=%E2%80%8BEs%20el%20documento%20que,es%20responsabilidad%20directa%20del%20DNP>.
- De Zubiría, J. (1994). *Tratado de pedagogía conceptual: los modelos pedagógicos*. Fondo de Publicaciones Bernardo Herrera Merino.
- Dilthey, W. (1949). *Fundamentos de un sistema de pedagogía*. Losada.
- Duarte, J., Bos, M. S. y Moreno, M. (2012). *Calidad, igualdad y equidad en la educación colombiana (análisis de la Prueba Saber 2009)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elorriaga, K., Lugo, M. y Montero, M. (2012). Nociones acerca de la complejidad y algunas contribuciones al proceso educativo. *Telos. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 14(3), 415-429.

- Espinosa, D. R. (2020). Latidos sentipensantes de un maestro como forma de resistencia a la calidad de la educación. *Márgenes. Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 1 (3), 291-313. <https://doi.org/10.24310/mg-nmar.v1i3.8510>
- Fernández-Güell, J. M. (2013). Los factores de cambio que moldearán el futuro. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 31, 17-31.
- Fernández Navas, M., Alcaraz Salarirche, N. y Sola Fernández, M. (2017). Evaluación y pruebas estandarizadas: una reflexión sobre el sentido, utilidad y efectos de estas pruebas en el campo educativo. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 10(1), 51-67.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. IEXE Editorial.
- Freire, P. (2009). *La educación como práctica de la libertad*. Siglo XXI.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL.
- García Colina, F. J., Juárez Hernández, S. C. y Salgado García, L. (2018). Gestión escolar y calidad educativa. *Revista Cubana de Educación Superior*, 37(2), 206-216.
- Gómez, Y. R. L. (2004). Calidad educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas. *Revista Educación y Pedagogía*, 16(38), 75-89.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Harvey, L. y Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91.

- Hernández García de Velazco, J. J., Chumaceiro Hernández, A. C., Ravina Ripoll, R. y Del Río González, N. (2019). Gestión ciudadana como corresponsabilidad del desarrollo social. Construcción desde la política pública en Colombia. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 35(89-2), 706-730.
- Herrera, M. C. y Acevedo, R. I. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, 20, 76-85.
- Herrera, L., y Salcedo, L. (1998). Acciones de maestros de ciencias: creencias, roles, metas y contextos en la enseñanza y el aprendizaje. *TED. Tecné Episteme y Didaxis*, 3, 1-13.
- Huaylupo, J. (2005). Tiempo-espacio en la constitución estatal. Una perspectiva desde la sociedad costarricense. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 40, 129-168.
- Husserl, E. (1991). *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*. Crítica.
- La Bionda, G. (2004). Las políticas de evaluación de la calidad en el contexto de la reforma educativa. *Anuario*, 6, 189-206
- Lavín, S., Del Solar, S., Fischer, M. y Ibarra, J. C. (2002). *La propuesta CIGA: gestión de calidad para instituciones educativas*. LOM Ediciones.
- Ley 30 de 1992. (1992, 28 de diciembre). *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=34632
- Ley 115 de 1994 (1994, 8 de febrero). *Por la cual se expide la ley general de educación*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

- Ley 152 de 1994 (1994, 15 de julio). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Ley 550 de 1999. (1999, 30 de diciembre). *Intervención económica para la reactivación empresarial y acuerdos de reestructuración*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0550_1999.html
- Ley 590 de 2000. (2000, 10 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12672>
- Ley 617 de 2000. (2000, 6 de octubre). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Ley 715 de 2001. (2001, 21 de diciembre). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86098_archivo_pdf.pdf
- Ley 1098 de 2006. (2006, 8 de noviembre). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

- Ley 1151 de 2007. (2007, 24 de junio). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932>
- Ley 1454 de 2011. (2011, 29 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. <https://www.sdp.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-1454-de-2011>
- Ley 1508 de 2012. (2012, 10 de enero). *Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html
- López, F. (1994). *La gestión de la calidad en educación*. Editorial La Muralla.
- Luhnmann, N. (1993). *El derecho de la sociedad*. Herder.
- Meier, G. y Stiglitz, J. (Eds.). (2002). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*. Banco Mundial / Alfaomega.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2020). *Funciones y deberes del Ministerio*. https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-85252.html?_noredirect=1
- Ministerio de Educación Nacional, MEN. (s.f.). *Diccionario de términos educativos*. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82546.html>
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Neugebauer, S., Traverso, M., Scheumann, R., Chang, Y. J., Wolf, K. y Finkbeiner, M. (2014). Impact pathways to address social well-being and social justice in SLCA—fair wage and level of education. *Sustainability*, 6(8), 4839-4857.

- Organización de Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Resolución 41/128.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (1995). *Performance standards in education: In search of quality*. ERIC Clearinghouse.
- Ortiz-Ocaña, A. (2013a). *Enfoques y métodos de investigación en ciencias humanas y sociales*. Ediciones de la U.
- Ortiz-Ocaña, A. (2013b). Fritjof Capra y la ciencia postmoderna. El nuevo paradigma ecológico-configuracional y otras concepciones epistemológicas. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 9(1), pp. 35-42.
- Ortiz-Ocaña, A. (2017). Decolonizar la investigación en educación. *Praxis*, 13(1), 93-104.
- Pintos, J. (2000). *El metacódigo, relevancia/opacidad, en la construcción sistémica de las realidades*. Universidad de Compostela.
- Plan decenal de educación del Magdalena (2010-2019). Secretaría de Educación del departamento del Magdalena. <http://www.sedmagdalena.gov.co/Descargas/categorias/plandecenal/plandecenalmagdalena.pdf>
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (1995-1997). *Por la reconstrucción del Magdalena*. Gobernación del Magdalena.
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2001 - 2003). *Para progresar en serio*. Gobernación del Magdalena. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/400>
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2004 - 2007). *Liderazgo, seguridad y transparencia*. Gobernación del Magdalena. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/322/3566-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20Plan%20de%20Desarrollo%20Departamental,habitantes%20del%20Magdalena%2C%20inalienable%20e>

- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2008 - 2011). ¡El Magdalena unido: la gran transformación! Gobernación del Magdalena. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/247?show=full>
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2012 - 2015). *Construyendo respeto por el Magdalena*. Gobernación del Magdalena. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/553>
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2016 - 2019). *Magdalena social es la vía*. Gobernación del Magdalena. https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/XEWdUYR1UkK-2QsM4wWoEo/a8936b7f87bf05e8ca872b36f537b84c/47_Magdalena_PDT_2016-2019.pdf
- Plan de desarrollo departamental del Magdalena (2020 - 2023). *Magdalena renace*. Gobernación del Magdalena. <https://www.obsgestioneducativa.com/download/plan-de-desarrollo-departamental-magdalena-2020-2023/>
- Plan Nacional de Desarrollo Económico, Social y Ambiental (1994-1998). *El salto social*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Espasa.
- Restrepo, J. (2004). El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. *Revista Lasallista de Investigación*, 1(1), 27-36.
- Rindermann, H., Sailer, M. y Thompson, J. (2009). The impact of smart fractions, cognitive ability of politicians and average competence of peoples on social development. *Talent Development & Excellence*, 1(1), 3-25.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa y calidad de vida. Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento*. Editorial Troquel.

- Sánchez-Buitrago, J. O. (2010). Crisis y renovación de los procesos de planeación: una lectura desde la praxis universitaria. *Clío América*, 4(7), 98-115.
- Sánchez, J. (2010). *Hacia un paradigma emergente de la planeación*. Editorial Unimagdalena.
- Sánchez-Buitrago, J. O., Linero-Núñez, D. R. y Martínez-Valle, M. I. (2014). Ocultamiento del discurso pedagógico frente al discurso administrativo en la gestión de las organizaciones educativas. *Clío América*, 8(15), 36-46.
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas.
- Sarramona, J. (2004). *Factores e indicadores de la calidad en la educación*. Octaedro.
- Secretaría de Educación del Departamento del Magdalena. Plan Decenal de Educación (2010 – 2019) del Magdalena. <http://www.sedmagdalena.gov.co/Descargas/categorias/plandecenal/plandecenalmagdalena.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Planeta.
- Sentencia C-191/96. (1996, 8 de mayo). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero, M. P). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/C-191-96.pdf>
- Sentencia C-524/03. (2003, 1 de julio). Corte Constitucional (Jaime Córdova Triviño, M.P). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28355>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2012). *Bases de la investigación cualitativa. técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI.
- Tiana Ferrer, A. (1999). La evaluación y la calidad: dos cuestiones de discusión. *Revista Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 7(22), pp. 25-46.

- Van Dijk, T. (1988). *Texto y contexto*. Cátedra.
- Vargas, D. (2007). Valorización de la identidad territorial, políticas públicas y estrategias de desarrollo territoriales en los países de la comunidad andina. *Opera*, 7, 109-138.
- Vieco, A. J. J. (2010). Planes de desarrollo y planes de vida: ¿Diálogo de saberes? *Mundo Amazónico*, 1, 135-160.
- Villoro, L. (1998). *Estado plural, pluralidad de culturas*. Paidós.
- Velásquez, F. E. (2010). La nueva Ley Estatutaria de Participación en Colombia. En R. Araujo Oñate (Ed.), *Retos y tendencias del derecho electoral* (pp. 1-516). Editorial Universidad del Rosario.
- Yao, F. (2016). Los factores que influyen en la calidad de la educación. *Itinerario Educativo*, 30(67), 217-225.

Anexos

Anexo 1. Matriz de sistematización de la información

Anexo 1: Matriz para la caracterización de los planes de desarrollo departamentales	
Código:	Nombre del PDD:
Gobernador:	
Caracterización:	
Interrogantes al plan	
1. ¿Cuál es la estructura técnica de los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

2. ¿Cuáles son los mecanismos y criterios de formulación de los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
3. ¿Cuáles son los mecanismos y criterios de seguimiento en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

4. ¿Cuáles son los mecanismos y criterios de evaluación de los planes de desarrollo departamental?

Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

5. ¿Cuáles son las estrategias de participación consideradas en los planes de desarrollo departamental?

Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

6. ¿Cuáles son las políticas orientadoras de los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
7. ¿Cuáles son los principales diagnósticos asociados al sector educativo en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

<p>8. ¿Cuáles son los niveles de articulación de los planes de desarrollo departamental con otros planes nacionales (Plan Nacional de Desarrollo), sectoriales (Plan Decenal Nacional de Educación, Planes de Tecnología e Innovación, otros) y planes locales (Plan Decenal de Educación Departamental, PAEDS, otros)?</p>	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
<p>9. ¿Cuáles son los conceptos referenciales explícitos asociados al sector educativo en los planes de desarrollo departamental?</p>	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

10. ¿Cuál es la concepción de educación que subyace en los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
11. ¿Cuáles son los objetivos estratégicos asociados al sector educativo en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

12. ¿Cuáles son las estrategias, programas, iniciativas y/o metas asociadas al sector educativo en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
13. ¿Cuál es la concepción de calidad educativa que subyace de manera explícita en los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

14. ¿Qué estrategias de gestión y desarrollo, mecanismos de seguimiento y evaluación y resultados e impactos esperados relativos a la calidad educativa se encuentran en el plan de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
15. ¿Cuáles son las estrategias de gestión de la calidad educativa que se plantean en los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

16. ¿Cuáles son los mecanismos propuestos de seguimiento y evaluación de la calidad educativa?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
17. ¿Cuáles son los resultados e impactos esperados para la gestión y el desarrollo de la calidad educativa?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

18. ¿Cuáles son los rasgos identitarios de los grupos étnicos que subyacen en los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
19. ¿Qué estrategias de cobertura educativa contemplan los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

20. ¿Qué estrategias de eficiencia educativa contemplan los planes de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
21. ¿Cuáles son las iniciativas de articulación, entre el sector educativo y otros sectores, en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

22. ¿Cuál es la concepción de desarrollo educativo implícita o explícita en los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
23. ¿Cuáles son los rasgos innovadores de los planes de desarrollo departamental?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica

24. ¿Sobre cuáles políticas públicas sustenta su diseño el plan de desarrollo?	
Relevancia	Opacidad
Lectura crítica	Lectura crítica
25. Otros aspectos relativos a la educación explícitos en el plan de desarrollo	