



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

Facultad de Educación

**PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL (2010-2016): GESTIÓN Y CALIDAD DE LA
EDUCACIÓN EN CAUCASIA**

RAFAEL ELIECER ESQUIVEL BETÍN

Asesor

GERMAN ALONSO VÉLEZ SÁNCHEZ

Trabajo presentado para optar al título de Magíster en Educación, Línea en Gestión, Evaluación
y Calidad

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.

CAUCASIA.

2015

PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL (2010-2016): GESTIÓN Y CALIDAD DE LA
EDUCACIÓN EN CAUCASIA

AUTOR:

RAFAEL ELIÉCER ESQUIVEL BETÍN

ASESOR:

GERMÁN ALONSO VÉLEZ SÁNCHEZ

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, SECCIONAL BAJO CAUCA

FACULTAD DE EDUCACIÓN

CAUCASIA

2015

NOTA DE ACEPTACIÓN



Presidente del jurado

Jurado

Jurado

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803

Caucasia, noviembre 2015

Dedicatoria

“A Dios, que me permitió la luz para prepararme, por darme la fe, la fortaleza, la salud y la oportunidad de poder asumir este proyecto de vida y sacarlo adelante.

A mi esposa e hijos, que sin duda siempre serán la motivación primordial para seguir adelante con mis sueños, quienes me prestaron el tiempo que les pertenecía para finalizar este trabajo.”



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

Agradecimientos

A la Universidad de Antioquia, regional Cauca, por su receptividad y apoyo a la formación profesional y a todo el personal administrativo, que con su ayuda hizo posible este trabajo.

A mis docentes, quienes me orientaron con sus mejores aportes académicos, su dedicación y valentía, logrando despertar en mí motivos de trabajo y de transformación humana.

A mis Amigos quienes me ayudaron a desarrollar la amistad y la empatía necesarias para trabajar en equipo.

Y a todos aquellos que de una u otra manera contribuyeron para que este sueño se hiciera posible.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

RESUMEN

El principal aporte de esta investigación es comprender cuál ha sido el papel de la gestión del Plan Educativo en el Municipio de Caucaasia, no solo como instrumento de planificación, sino también como ejercicio de participación que orienta la educación en el municipio, los procesos de gestión en los establecimientos educativos y la influencia en la calidad de la educación local, sustentado en la construcción de un marco teórico y conceptual que reconoce la importancia de la planificación educativa como factor de desarrollo y que pueda convertirse en un referente subregional, departamental y nacional, desde el cual se logre mejorar la educación.

El horizonte contextual de Caucaasia exige una educación, con procesos de gestión bien definidos, una planificación educativa y social que responda a sus realidades, que sea construida de manera participativa y que impulse el crecimiento social y la solución de las problemáticas mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos y la formación de personas que entiendan su realidad y la transformen para su bienestar.

La gestión del plan educativo, no ha logrado en el caso específico de Caucaasia, generar cambios sustanciales en los procesos educativos, a pesar de la consideración de los actores de su importancia para el desarrollo; la causa es la ausencia de un modelo de gestión y de su aplicación, a pesar de ello se encuentran distintas percepciones del plan educativo y su gestión como elementos para alcanzar una educación con calidad, se concibe como una oportunidad de mejoramiento para la educación, cumpliéndose la consideración de la planeación como factor de desarrollo.

Palabras claves: Planeación, gestión, calidad, evaluación

ABSTRACT

The main contribution of this research is to understand what has been the role of management education plan in the municipality of Caucasia, not only as a planning tool, but also as an exercise of participation oriented education in the municipality, management processes in educational institutions and influence on the quality of local education, based on the construction of a theoretical and conceptual framework that recognizes the importance of educational planning as a factor of development and can become a sub-regional, departmental and national benchmark, from which it is able to improve education.

The contextual horizon Caucasia requires education, with well-defined management processes, an educational and social planning that responds to their realities, to be built in a participatory manner and to boost social growth and the solution of the problems through the proper use of resources and training people to understand their reality and transform it for their welfare.

The management of the education plan, has failed in the specific case of Caucasia, generate substantial changes in education, despite considering the actors of their importance for development; the cause is the absence of a management model and its application, nevertheless are different perceptions of the educational plan and its management as elements to achieve quality education, is conceived as an opportunity to improve education, fulfilling consideration of planning as a development factor.

Keywords: planning, management, quality assessment

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| 1. EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN | 11 |
| 1.1 Línea o programa del proyecto..... | 11 |
| 1.2 Tema de investigación..... | 11 |
| 1.3 Planteamiento del problema | 11 |
| 1.3.1 Descripción del Problema. | 11 |
| 1.3.2 Escenario contextual del problema..... | 15 |
| 1.3.3 Pregunta problematizadora | 17 |
| 1.3.4 Descripción del problema | 17 |
| 1.4 Objetivo general..... | 18 |
| 1.5 Objetivos específicos..... | 18 |
| 1.6 Justificación..... | 18 |
| 2 PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL Y SU CONTEXTO TEÓRICO CONCEPTUAL | 22 |
| 2.1 Descripción del estado del arte | 22 |
| 2.1 Referentes constitucionales de los planes educativos..... | 25 |
| 2.2 Referentes legales de los planes educativos | 26 |
| 2.3 Un abordaje de los planes decenales en Colombia..... | 28 |
| 2.4 Desarrollo teórico conceptual de las categorías de investigación: planeación, gestión, calidad y evaluación..... | 39 |
| 2.4.1 Planeación Educativa: ¿Desarrollo o dominación? | 39 |
| 2.4.2 De la gestión educativa a la gestión escolar: referentes conceptuales, usos e interpretaciones..... | 50 |
| 2.4.3 Prácticas de la Evaluación..... | 63 |
| 2.4.4 Calidad y planes educativos..... | 67 |
| 3 DISEÑO METODOLÓGICO..... | 94 |
| 3.1 Concepción Pedagógica..... | 94 |
| 3.2 Descripción del diseño metodológico: “comprensión de los planes educativos como fenómenos sociales”..... | 95 |
| 3.3 Técnicas e instrumentos de recolección y generación de información..... | 99 |
| 3.3.1 Entrevista | 100 |
| 3.3.2 Revisión Documental. | 102 |
| 3.3.3 Encuesta..... | 103 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.4 Validación de instrumentos..... | 104 |
| 3.3.5 Definición de la muestra. | 105 |
| 3.3.6 Operacionalización del diseño metodológico | 107 |
| 4. PLAN EDUCATIVO: REALIDADES DE LA GESTIÓN, LA CALIDAD Y LA EVALUACIÓN..... | 108 |
| 4.1. La planeación como factor de cambio..... | 108 |
| 4.1.1. Conocimiento e importancia del PEM | 108 |
| 4.1.2. Metas y logros del PEM:..... | 112 |
| 4.1.3. Articulación de los propósitos del PEM con planes de mejoramiento | 116 |
| 4.2. Calidad de la educación | 121 |
| 4.2.1. Aportes del PEM a la Calidad:..... | 121 |
| 4.2.2. Articulación del PEM con resultados de pruebas externas..... | 123 |
| 4.2.3. Cumplimiento y pertinencia de los pactos de calidad | 128 |
| 4.3 Gestión de la educación | 131 |
| 4.4 Evaluación de la educación | 134 |
| 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 140 |
| 5.1 Plan Educativo Municipal | 140 |
| 5.2 Gestión escolar | 143 |
| 5.3. Educación con calidad..... | 145 |
| 5.4. Evaluación..... | 148 |
| ANEXOS..... | 149 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 157 |

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|------------|
| Tabla 1: Evolución del concepto de calidad según la perspectiva de la UNESCO | 74 |
| Tabla 2: Operacionalización del diseño metodológico | 107 |
| Tabla 3: Utilidad del Plan Educativo Municipal | 111 |
| Tabla 4: Categorías de logros principales del PEM | 114 |
| Tabla 5: Articulación entre los planes de mejoramiento y lo propósitos del Plan Educativo | 118 |
| Tabla 6: Incidencia del PEM en el mejoramiento de pruebas externas | 124 |
| Tabla 7: Contribución del PEM al mejoramiento de la educación | 133 |
| Tabla 8: Favorecimiento del PEM en la participación y procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación. | 137 |
| Tabla 10: Fortalezas y debilidades del PEM | 139 |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | |
|---|------------|
| Gráfica 1: Conocimiento del PEM | 109 |
| Gráfica 2: Utilidad del Plan Educativo Municipal | 111 |
| Gráfica 3: Categorías de logros principales del PEM | 114 |
| Gráfica 4: Articulación entre los planes de mejoramiento y lo propósitos del Plan Educativo | 119 |
| Gráfica 5: Incidencia del PEM en el mejoramiento de pruebas externas | 125 |
| Gráfica 6: Resultados Pruebas Saber 11 en Matemáticas²² | 127 |
| Gráfica 7: Resultados Prueba Saber 11 en Lenguaje | 127 |
| Gráfica 8: Contribución del PEM al mejoramiento de la educación | 134 |
| Gráfica 9: Favorecimiento del PEM en la participación y procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación | 137 |
| Gráfica 10: Fortalezas y debilidades del PEM | 139 |

1. EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

1.1 Línea o programa del proyecto

Maestría en Educación - Línea de Formación: “Gestión, investigación en la Evaluación Calidad”

1.2 Tema de investigación

Plan Educativo Municipal: gestión, calidad y evaluación educativa en Caucaasia

1.3 Planteamiento del problema

1.3.1 Descripción del Problema.

La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo Colombianos, señala que los planes de las entidades territoriales deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Esta misma norma contempla que el plan de desarrollo es un instrumento fundamental dentro de la gestión territorial porque guía la acción de las instancias públicas y privadas. Así mismo, el componente educativo hace parte del plan de desarrollo territorial que expone toda la propuesta estratégica de la administración.

El Plan Educativo Municipal (PEM), es entonces un documento orientador de la educación, que deben incorporar los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Dicho plan, está estructurado desde: un componente diagnóstico que identifica las debilidades o situaciones hacia las cuales se deben enfocar los esfuerzos para mejorarlas, hasta un componente estratégico (planes programas y proyectos) con las acciones que deben ejecutarse para superar las situaciones débiles encontradas en el diagnóstico. En palabras de Cobos & Esquivel (2010):

El Plan de Desarrollo Educativo Municipal es un instrumento eficaz para organizar y concretar los proyectos, programas, acciones y recursos necesarios en el corto, mediano y largo plazo, para lograr las metas relacionadas con la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y equidad en el sistema educativo y su fortalecimiento institucional. Plan de Desarrollo Educativo Municipal (2008 – 2011)

El Plan Educativo es un conjunto de lineamientos de política, propósitos, objetivos, estrategias, programas y proyectos, definidos mediante un amplio proceso participativo, tanto de actores sociales e institucionales, representantes de los sectores académico y productivo, como de la comunidad organizada y del gobierno. Por lo tanto, en sus diferentes fases: formulación, divulgación, ejecución, seguimiento y evaluación, se deben establecer instancias y espacios de participación.

En Colombia, estos conceptos tienen sustento legal en la Ley General de Educación 115 de 1994, la ley 715 de 2001, el plan decenal de educación, y la guía 27 del Ministerio de Educación Nacional, para que los municipios y departamentos asuman la autonomía administrativa de la educación, con el fin de obtener un mejoramiento de la calidad de la educación y una mayor eficiencia en la prestación del servicio, acorde con las exigencias del desarrollo del país y los avances científicos y tecnológicos.

Según el documento PEM del municipio de Caucasia (2010):

El Plan Educativo Municipal: se constituye en un instrumento eficaz para concretar la visión y la misión de la educación en el municipio y organizar los planes programas y proyectos que respondan a las políticas educativas necesarias para el municipio y la subregión del Bajo Cauca. Plan de Desarrollo Educativo Municipal (2008 – 2011)

El plan cuenta con una estructura de varios componentes, construido con la participación de toda la comunidad educativa, adoptado luego mediante acto administrativo (acuerdo del Consejo Municipal), para ser desarrollado en una proyección de 6 años (2010 – 2016), según criterios

establecidos por el gobierno Departamental en el año 2009, quien seleccionó 45 municipios no certificados en educación para acompañarlos en la construcción de los planes, con la intención de cubrir los dos últimos años del mandato de turno y los cuatro del siguiente periodo de gobierno, que se ajustaran además a la culminación del Plan Decenal Nacional de Educación 2010 -2016. En Cauca, este plan ha sido incorporado como plataforma de desarrollo de los periodos de gobierno municipal 2008 - 2011 y 2012 - 2015, sin mostrar hasta el momento importantes avances para lograr constituirse, como la carta de navegación o documento orientador que referencia la gestión y la calidad de la educación municipal, propósito fundamental de participación y expresión democrática para lo cual fue diseñado. Lo anterior podría constituir una manifestación de desconocimiento de la planificación y de la escasa cultura de gestión y ejecución, presentes también en los ámbitos educativos departamental y nacional, asunto que se devela en la investigación.

Algunas percepciones de docentes y directivos docentes confirman su escasa funcionalidad, desarrollo y seguimiento, pocas acciones evidencian el cumplimiento de sus programas, proyectos, objetivos y metas orientadas al mejoramiento educativo. Así mismo, se señala que no han venido siendo suficientemente claras y pertinentes las ejecuciones presupuestales de los recursos en relación a los propósitos del plan en el momento actual. Estas afirmaciones pueden sustentarse en algunas situaciones como: el desmonte de la Junta Municipal de Educación, la desintegración del comité de seguimiento al PEM, la desarticulación de las mesas de trabajo por áreas de estudio a nivel municipal, la desintegración del colegio de rectores, el desmejoramiento de los indicadores de eficiencia interna, la falta de liderazgo y de gestión del sector educativo, la entrega de algunas sedes educativas en concesión, entre otros factores, afectando todo ello la

calidad de la educación, sometiéndolo a mayores niveles de dependencia del gobierno departamental.

Un mecanismo para comprender los Planes Educativos se da también mediante el ejercicio de contrastación con los denominados “pactos de calidad” como estrategia del Gobierno Departamental de “Antioquia la más educada”, cuyos propósitos según su plan de desarrollo son:

Generar una movilización y sensibilización colectiva frente a la importancia de la calidad de la educación, plasmar por escrito el compromiso de los actores educativos, entendiendo que la educación de calidad es un factor de desarrollo humano, productivo y social y contar con una ruta clara para que cada actor comprometido desarrolle acciones precisas que eleven la calidad de la educación en un ejercicio de corresponsabilidad frente a la educación como prioridad para el desarrollo en los municipios antioqueños. (Plan de desarrollo de Antioquia 2012) Pág. 5.

Desde la planeación estratégica, uno de los mecanismos que permite mejorar la educación, definido así por la Constitución Política de Colombia, es la construcción y consolidación de los planes educativos municipales, permitiendo con ello la planificación enmarcada en las líneas de: cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia, lo que orientado adecuadamente favorece la prestación de un servicio con mejor calidad, acorde con las exigencias legales vigentes.

La investigación procura comprender cuál ha sido el papel del Plan Educativo, no solo como instrumento sino también como ejercicio de participación, que orienta la educación en el municipio, los procesos de gestión en los establecimientos educativos en concordancia con el PEM, la influencia en la calidad de la educación local, todos ellos como categorías relacionadas con el objeto de investigación; a la vez, que pueda convertirse en un referente subregional, departamental y nacional, desde el cual se logre mejorar la educación, su gestión y calidad, mediante el reconocimiento e importancia de la planificación educativa como factor de desarrollo, su ejecución, seguimiento y control.

En este sentido, las categorías anteriormente mencionadas se analizan desde su origen legal constitucional y su modelo de organización político y administrativo, teniendo como referente lo postulado en el artículo primero, el cual señala que Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. (Constitución Política de Colombia, 1991)

1.3.2 Escenario contextual del problema.

El Municipio de Caucasia, está ubicado en una de las nueve subregiones en las que administrativamente se divide el Departamento de Antioquia en la Nación Colombiana, en este departamento existen 8 municipios que al año 2014, han asumido el manejo autónomo de la educación, mediante el proceso de certificación educativa y/o descentralización: (Medellín, Itagüí, Bello, Envigado, Sabaneta, Rionegro, Apartadó y Turbo). Los restantes 117 municipios que constituyen la división político-administrativa del departamento de Antioquia, aún no poseen autonomía para el manejo de lo educativo, dependiendo en todos los sentidos de las políticas orientadas por esta entidad territorial.

Según ficha de seguimiento de la secretaría de Educación del Departamento de Antioquia, para los compromisos del pacto de calidad con el Municipio de Caucasia año 2014, existe una población matriculada en establecimientos educativos oficiales de 21.521 estudiantes en los sectores urbano y rural, distribuidos en 74 sedes educativas, articuladas en el proceso de reorganización educativa a 20 establecimientos. La población matriculada no alcanza siquiera el 50% de la población en edad escolar, calculada en 55.603 habitantes¹, entre los 3 y 20 años, según el documento del Plan Educativo Municipal de Caucasia. Los resultados en pruebas saber de 5° y 9° se ubican por debajo de los promedios nacionales y departamentales en las áreas de

¹ Documento Plan Educativo Municipal Caucasia, 2011.

lenguaje y matemáticas, para el año 2014, tres (3) establecimientos educativos se ubican en niveles de desempeños altos en pruebas saber 11° y los demás se registran en los niveles medio, bajo e inferior, de un total de 42 establecimientos a nivel subregional. (2011)

Por otro lado: los datos de eficiencia interna registrados en el diagnóstico del Plan Educativo 2011, muestran una tasa de deserción calculada del 8:7%, un nivel de reprobación del 5.5% en el municipio.

Caucasia se circunscribe entonces en este contexto, como la ciudad capital de la Subregión del Bajo Cauca Antioqueño, cuyas principales características socio económicas están representadas en su privilegiada ubicación geográfica, próxima a la ciudad capital del Departamento de Antioquia (Medellín), y ciudades importantes de la costa norte.

Caucasia posee una gran biodiversidad y riqueza natural por sus suelos, recursos hídricos y mineros; su vocación agropecuaria es una de las principales actividades económicas que garantizan el sustento de sus pobladores, que se calculan en 101.788 habitantes según Departamento Nacional de Planeación.

Contrastando todo lo anterior con sus altos índices de pobreza y marginalidad en los cuales “el 52.4% presenta necesidades básicas insatisfechas y de estas el 21.8% se encuentra en condiciones de miseria.” Plan de desarrollo Municipal de Cauca (2011).

Este horizonte contextual exige una educación, con procesos de gestión bien definidos, una planificación educativa y social que responda a dichas realidades, que sea construida de manera participativa y que impulse el crecimiento social y la solución de las problemáticas mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos, económicos y materiales, y de la formación de personas que entiendan su realidad y la transformen para su bienestar.

1.3.3 Pregunta problematizadora

¿Cómo ha incidido la gestión del Plan Educativo (2010-2016) en la calidad de los procesos educativos del municipio de Caucasia?

1.3.4 Descripción del problema

El objeto de la presente investigación es el Plan Educativo Municipal de Caucasia (2010-2016) en relación con la calidad, la evaluación y la gestión de los procesos educativos del municipio de Caucasia.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

1.4 Objetivo general

1.5 Analizar la incidencia de la gestión del Plan Educativo Municipal de Caucaasia (2010-2016), en la calidad y evaluación de los procesos educativos, como oportunidad de transformación del sistema educativo local

1.6 Objetivos específicos

- Identificar las repercusiones del plan educativo en la transformación de la educación del municipio de Caucaasia, fundamentando una visión de la planeación, calidad, gestión y evaluación como escenarios de participación al servicio de la organización y desarrollo de la educación local
- Reconocer los logros del Plan estratégico del PEM 2011 – 2015 a través de la revisión de sus metas, objetivos e indicadores, como acciones que orientan una educación con calidad
- Identificar el nivel de articulación de los propósitos del PEM con los Planes de Mejoramiento Institucional, para determinar los alcances del modelo de la gestión educativa local en el mejoramiento de una educación con calidad.
- Analizar los aportes del PEM en el mejoramiento de los resultados de las pruebas externas entre 2011 y 2014 en el municipio de Caucaasia.

1.7 Justificación

El objeto de investigación se justifica en la realidad actual que vive el municipio de Caucaasia. Este municipio está constituido como una de las ciudades intermedias más importantes de

Antioquia y capital regional del Bajo Cauca. Consecuentemente su desarrollo debe estar orientado por una educación organizada, planeada y evaluada de manera permanente, un servicio educativo direccionado y desarrollado a través del trabajo articulado con la comunidad educativa para el cumplimiento de su componente teleológico y sus metas estratégicas. Desde esta perspectiva se justifica la propuesta de analizar los aportes que el plan educativo municipal está generando para la solución de las necesidades educativas, como eje central de desarrollo y proyección del municipio. De igual forma, entender si el ejercicio de planificación de un factor fundamental como el educativo ha redundado en la transformación social y educativa, en las dimensiones propias de la ciudadanía, en la mitigación de los fenómenos sociales asociados a la violencia, el narcotráfico, la ilegalidad como especie de culturalización ascendente, en frenar el acelerado deterioro ambiental, en la falta de una consonancia económica y productiva regional que marcha al ritmo de las problemáticas de turno y no de sus verdaderos requerimientos y necesidades de desarrollo. Exige este planteamiento un análisis deconstructivo de los referentes teóricos que sustentan en primera instancia a la planeación educativa y otras categorías como la gestión, la calidad y la evaluación, puestas todas ellas en función de la educación y del bienestar social y no a la inversa.

La planeación educativa se desarrolla en una serie de pasos, el primero de ellos es el diagnóstico, donde se vinculan las necesidades educativas, las condiciones de aprendizaje y los factores externos que afectan al proceso educativo. El paso siguiente es el análisis de la naturaleza del problema, que supone la comprensión integral de la complejidad de la realidad educativa. Una vez elegidas las acciones a seguir llega el momento de la implementación, que es la puesta en marcha del planeamiento educativo. Finalmente, es el turno de la evaluación, donde se establecen balances para analizar el éxito del proceso y sus resultados.

La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización. (Reyes, 2000)

A propósito de lo anterior, el Plan de Desarrollo Municipal de Caucasia 2012-2015, plantea una hoja de ruta para el periodo de gobierno, en el que se da un papel preponderante a la educación con una visión de subregión, asumiendo el compromiso de:

Crear las condiciones para que Caucasia avance, realizando los esfuerzos necesarios para mejorar la calidad de la educación como el instrumento más idóneo para propiciar la promoción social e imprimir una nueva dinámica a la sociedad Caucasiense de cara al siglo XXI, articulada a la cultura, la recreación, el deporte y el aprovechamiento sustentable de nuestro patrimonio natural. (Pág 13)

Para el logro de este reto, el plan incorpora en su línea estratégica 2, de desarrollo social, la premisa de considerar a la educación como:

El vehículo más idóneo para propiciar el ascenso social y generar oportunidades aún para aquellos nacidos en ambientes marginales, es por esto que la inversión en este campo es considerada fundamental y ello explica las transferencias que la nación hace a los entes territoriales para atender este sector y los esfuerzos fiscales para complementar dichos recursos con recursos propios y gestión. (2012) pág. 8.

Así mismo, el plan de desarrollo se articula al componente diagnóstico y el plan estratégico del PEM como tarea para ser desarrollada durante el periodo de gobierno en aras de mejorar su calidad y convertirla en el motor de desarrollo de otros sectores. Por ello, es imprescindible entonces investigar las distintas percepciones de los protagonistas de tan comprometida labor, sobre como se viene dando el cumplimiento de este propósito, identificando el papel que han venido desempeñando los establecimientos educativos, las representaciones democráticas comunitarias encarnadas en el Honorable Consejo Municipal y las autoridades educativas que les obliga el cumplimiento de esta función.

Por otro lado, es posible argumentar nuevos elementos para evaluaciones y seguimientos a ejercicios de planeación y gestión educativa local, cuyas prácticas han estado orientadas a los entornos institucionales, por ejemplo la guía para el mejoramiento institucional de la autoevaluación al plan de mejoramiento (Guía 34 MEN), que facilita la mirada permanente a la gestión educativa al interior de los centros educativos, dejando de lado el contexto inmediato en la que se inscribe su tarea.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

2 PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL Y SU CONTEXTO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 Descripción del estado del arte

En el espacio interactivo “Formando investigadores”, plantea que el estado del arte es una manera de iniciar el camino, es el primer acercamiento formal del investigador con las creaciones realizadas sobre el objeto de investigación, que le permite refinar sus ideas, definir, delimitar y enfocar su objeto de investigación desde la perspectiva que le interesa mostrar, a la vez que le facilita hacer un intercambio de información con los autores que han investigado en relación con el mismo objeto Flores Gabriela (2011), según esto, entonces se exponen a continuación de forma sistemática los avances existentes acerca de las incidencias de los planes educativos en relación con sus alcances hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, la producción detalla los resultados y enfoques de algunas investigaciones en torno al tema, relacionadas con los abordajes que la constituyen: la planeación como mecanismo de participación democrática, la calidad como modelo de gestión para disminuir las desigualdades y la gestión misma como elemento esencial de un servicio educativo con calidad.

Desde una perspectiva de investigación sistemática son escasos los trabajos relacionados con la especificidad del tema de investigación: “Planes Educativos y calidad de la educación”; la literatura existente en esta temática está relacionada en el caso Colombiano, con algunas acciones del Ministerio de Educación Nacional, en las que se han desarrollado informes y análisis estadísticos que miden indicadores, metas y desarrollo de programas de los planes decenales de educación, Estos estudios con enfoques cuantitativos muestran los avances de cumplimiento de los indicadores de producto y de procesos, estructurados en el componente estratégico de dichos

planes, que se alejan de las percepciones reales de los actores educativos que se encuentran inmersos en la dinámica del proceso educativo, y que no dan pie a la discusión, a la reflexión sobre su verdadera incidencia en el mejoramiento de la educación y de la calidad de la misma.

Sumando al contexto de los antecedentes de esta investigación, se destaca el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada” y su contribución al bienestar y desarrollo de la comunidad antioqueña: medición con indicadores claves de resultado realizada por Ospina & Aristizábal (2010). En esta investigación se muestra la importancia del seguimiento a los factores de planeación pública y se cuestiona la tendencia nacional de desconocer la medición adecuada de lo planeado, como mecanismos de determinar si efectivamente se logran mejores niveles de desarrollo social. Los propósitos que se planteó la investigación están fijados en: “Determinar el alcance del Plan de Desarrollo 2012-2015 desde la concepción de desarrollo, realizar un aporte práctico a la gestión del Departamento, construir una propuesta como referente de planeación pública a los municipios de Antioquia y determinar finalmente, cómo el plan aborda el desarrollo de las políticas públicas”.

La investigación se plantea como pregunta problematizadora: “*¿Cómo saber si la ejecución parcial y total de lo consignado en el Plan de Desarrollo está recorriendo el camino señalado, deseado?*” Concluye en su estudio que las respuestas están dadas en lo siguiente:

Una primera respuesta es a través de la medición en determinados momentos y al final de la gestión: medir lo que se viene ejecutando. En segundo lugar, interrogarse sobre ¿Qué se mide? ¿Cómo se mide? ¿Se mide de manera adecuada?, Y en un tercer momento, interrogarse sobre el enfoque de desarrollo y si los logros reales permitirán avanzar en el camino de mayores niveles de desarrollo.

Las conclusiones generales de la investigación, que se da en el análisis de –indicadores, proyectos, programas, componentes y objetivos - del aspecto educativo que se estructura en la línea estratégica 2: “La educación como motor de transformación de Antioquia”, predicen después del estudio, que 16 programas podrán medirse de forma adecuada y los otros 7 no se medirán de forma pertinente. Lo anterior no facilitará la claridad para determinar si al año 2015 Antioquia alcance a ser realmente la más educada.

La Investigación denominada: “*Relación e Incidencia entre los Planes Educativos Locales y su desarrollo en la Planeación Educativa*” de algunos de los colegios de la ciudad de Bogotá, investigación que se desarrolló con el objetivo de determinar el nivel de relación entre los Planes Educativos Locales (PEL) y su incidencia en la planeación educativa de algunos establecimientos de la mencionada localidad, planteó además el alcance de los siguientes objetivos específicos:

- Revisar y comparar los Planes Educativos Locales (PEL) de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar.
- Conocer y caracterizar los Planes Educativos Institucionales (POA).
- Determinar el nivel de coherencia entre los Planes Educativos Locales y los Planes Operativos Anuales de las instituciones Mochuelo Alto CED, IED. San Rafael, IED. Leonardo Posada Pedraza de Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa.
- Formular propuestas de acción para la armonización e integración entre los Planes Educativos Locales y Planes Operativos Anuales Institucionales.

Esta investigación determina que “El Plan Educativo Local – PEL es una propuesta de gestión democrática y participativa que permite planificar de manera concertada el sistema educativo en el ámbito local”, concluye además que se debe profundizar y dar verdadera importancia a la planeación educativa en cada localidad, porque ella incide de manera directa en

el sistema educativo y se refleja en su calidad, se demostró la coherencia de los PEL con los Planes Operativos de los establecimientos y su contribución a las metas generales.

Algunos referentes que se relacionan como antecedentes importantes para la investigación de la incidencia del PEM son:

- Los mejores resultados no están en las particularidades sino en todo el conjunto que representa la planeación educativa local, oportuna y flexible
- Presentarse ante la comunidad educativa sin haber proyectado planes de desarrollo, conlleva a la improvisación profesional, al conformismo como docente y a las prácticas de procesos educativos tradicionalistas.

Podría pensarse que todas las acciones de seguimiento, los análisis y estudios de los planes decenales, regionales y locales, que se han realizado en Colombia desde el año 1996 con el primer plan decenal de educación, pudieran hacer parte del estado del arte de esta investigación; pero por no cumplir los criterios de la investigación científica y centrarse exclusivamente en mediciones de indicadores, desconociendo las percepciones de las comunidades y realizados aparentemente desde los escritorios, estos son abordados preferiblemente como parte del marco teórico, componente en el cual se les dedica capítulo especial.

2.1 Referentes constitucionales de los planes educativos

La legalidad debe ser el marco en el cual se encuadre todo el accionar político de una sociedad, por lo tanto, su carta magna debe ser el eje sobre el cual se sustenten todas aquellas actividades que puedan posibilitar el desarrollo de cada uno de sus componentes, entre ellos, lógicamente, cobra especial importancia la educación que es el pilar que sustenta el desarrollo de

los pueblos, por eso es conveniente presentar aquellos referentes que la constitución brinda para la elaboración de los Planes Educativos Municipales, PEM.

La Constitución política de Colombia de 1991, en su *artículo 339*, establece la estructuración de planes de Desarrollo para orientar la gestión en los tres niveles del gobierno: Nacional, Departamental y Municipal, determina el contenido de los planes y la necesidad de la concertación para su formulación, le asigna un propósito al plan en las entidades territoriales, el cual está dado por asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y/o por la Ley. Dos componentes principales deben integrarse en los planes de las entidades territoriales: una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 340: Para asegurar la participación de la comunidad en la formulación de los planes, determina la creación de los Consejos de Planeación para los distintos niveles del gobierno, para tal propósito deben funcionar los Consejos Territoriales de Planeación Municipal. Plan educativo municipal Caucaasia 2010 – 2016.

Artículo 342: Competencias a la ley para regular los procedimientos para elaborar, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo, para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales y, procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de tales planes. Plan educativo municipal Caucaasia 2010 – 2016.

2.2 Referentes legales de los planes educativos

Ley 152 de 1994. Esta ley establece procedimientos y condiciones para la elaboración de los planes de desarrollo las cuales deben considerar las prioridades económica, comunitario e institucional de los grupos sociales de cada municipio y, basados en los propósitos y

orientaciones de los programas de gobierno y, fija procedimientos para su elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales, participación de las instancias intervinientes con énfasis en la sociedad civil.

Ley 115 de 1994. Reorganiza el sistema educativo colombiano en lo relacionado con la educación formal para los niveles de preescolar, básica y media y la educación no formal, hoy designada como “educación para el trabajo y el desarrollo humano”. Fija procedimientos, competencias y criterios (entre otros componentes) para la administración de la educación en las respectivas entidades territoriales y en sus establecimientos educativos.

Ley 388 de 1997. Enfatiza en los procesos de planificación territorial, como elemento fundamental para propiciar y organizar el territorio como requisito fundamental para direccionar el desarrollo municipal. El objetivo del ordenamiento del territorio es el de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”.

Ley 715 – 2001. Establece las normas orgánicas en materia de competencias y recursos, las que se constituyen en fuente de primer orden a la hora de comprender el quehacer educativo en las entidades territoriales y en las instituciones educativas y, para analizar y avanzar en la comprensión de las responsabilidades, que según el texto constitucional, le fueron asignadas por ley a las mismas.

Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados. Ley 715 de 2001

Artículo 8. Competencias de los municipios no certificados: Entre otras para “administrar y distribuir los recursos del Sistema General de participaciones que se les asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad” y “participar con recursos propios en la

financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”. Ley 715 de 2001.

2.3 Un abordaje de los planes decenales en Colombia

Plan decenal de educación de Colombia 1995-2005. En el año 2006 el Ministerio de Educación Nacional, a través del Centro de Estudios para el desarrollo Económico –CEDE- de la Universidad de los Andes, realizó un primer balance del Plan Decenal de Educación 1995-2005 “La educación un compromiso de todos”; en dicho balance se propusieron mostrar la evolución del sector educativo desde 1995 hasta 2005, el proceso de movilización y política de Estado en educación y finalmente el balance de del Plan Decenal al finalizar el periodo proyectado.

El documento en el que se plasma el balance realizado establece que:

El Plan se planteó entonces como una gran movilización nacional por la educación y como un instrumento para lograr que ésta se convirtiera en una política de estado, capaz de superar los diversos enfoques, énfasis y prioridades de cada administración. Desde sus inicios, el plan fue concebido como un instrumento indicativo, en el que el país plasmó los propósitos y las metas de la educación para esa década; y encargó a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y a la sociedad en general, desarrollar las acciones para alcanzarlas. Plan decenal de educación de Colombia 1995-2005

Por ello entonces se centra en tratar de determinar en primera instancia la evolución del sector partiendo de los principios del sistema educativo Colombiano establecidos en la Constitución Política como ejes para la construcción del plan, allí se fija el proyecto educativo del país, definiendo la educación como “un derecho y un servicio público con función social”. La estrategia de concreción de este mandato de lograr la transformación institucional y de fortalecer

el nivel territorial y la participación como expresión democrática de las comunidades educativas se da mediante la consolidación de la *descentralización del sector*, se establece entonces como antecedentes legales que:

Las leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 715 de 2001, reglamentaron la distribución de competencias y recursos del sector. La Ley 60 dio autonomía a los departamentos, distritos y municipios de más de 100 mil habitantes para dirigir y administrar el servicio educativo en sus jurisdicciones, así como para manejar los recursos asignados al sector, siempre y cuando cumplieran los requisitos establecidos por el Ministerio para hacerlo. El número de entidades territoriales certificadas ha crecido durante la última década: en 1996 eran 12; en 1997, 36 (los 32 departamentos y los cuatro distritos del país) ; y en la actualidad, además de los anteriores, hay 42 municipios certificados. (Balance Plan Decenal, 2006, pág. 7)

El fortalecimiento de las instituciones educativas en esta década se sustentó desde la ley 715 como “unidades de gestión y organización” definiendo nuevos requisitos para los componentes de infraestructura, de dirección, administración y pedagógico, concretados en lo que se denominó como proceso de integración o fusión, consistente en la articulación de varios establecimientos educativos bajo una sola administración y dirección cuyo principal propósito es garantizar todos los niveles y ciclos educativos a los estudiantes. Como espacios de participación se inició la implementación de los foros educativos y los gobiernos escolares en todos los establecimientos de educación como espacios de reflexión y debate, de consolidación y desarrollo de las competencias ciudadanas.

El segundo propósito del Plan Decenal de Educación fue la “Movilización de opinión y política de Estado en educación”, en este sentido el balance del plan muestra como resultado:

...En efecto, fue una gran movilización por la educación, que involucró, no sólo al sector gubernamental, sino al productivo, los medios de comunicación y, por supuesto, la comunidad educativa. Este proceso se realizó de manera descentralizada, de forma que en todas las

entidades territoriales se reflexionó sobre la situación, las necesidades y el futuro de la educación del país. Las propuestas fueron consolidadas en un solo documento presentado en febrero de 1996. Desde entonces y hasta mediados de 1998, se trabajó en la generación de planes decenales para las entidades territoriales. No obstante, desde ese momento se dejó de hacer seguimiento al desarrollo del Plan en todo el país. (Balance Plan Decenal, 2006, pág. 10)

Es observable aquí los orígenes de los planes educativos sectoriales o regionales con los cuales se busca replicar un modelo de planeación del servicio educativo para ser desarrollado en contextos directos y con la participación más real de las comunidades educativas; pero también se confirma en este punto una de las principales problemáticas de las acciones de planeamiento y organización educativa, la falta de seguimiento, acompañamiento y evaluación, de cuyo propósito se ocupa esta investigación.

Finalmente, en este capítulo del Balance del Plan Decenal de Educación 1995-2005, se define la metodología de relacionar las estrategias y los programas del plan, haciendo una descripción de los logros obtenidos en cada uno y resaltando los aspectos considerados como “destacados” en cada una de las líneas estratégicas, siendo las más relevantes: la integración de niveles y modalidades educativas, elevar la calidad educativa (cualificación docente, desarrollo curricular, mejoramiento de ambientes escolares, investigación, ampliación de jornada escolar, incentivos a la excelencia, expedición pedagógica nacional, producción de textos, medios de comunicación), expansión y diversificación de la cobertura educativa, que se muestra como uno de los principales “destacados”, aumentando en 6 puntos porcentuales, del 82% al 88% en la población escolar de 5 a 17 años.

Otras líneas estratégicas analizadas fueron la promoción de la equidad en el sistema educativo, el fortalecimiento de la institución educativa, el mejoramiento de la gestión educativa, teniendo como base la modernización y el mejoramiento de la eficiencia de la educación, destacando el

avance en la organización y planeación de la cobertura, como menor desarrollo, la inequidad en la asignación de recursos físicos; la dignificación y profesionalización de los docentes fue finalmente la última línea estratégica objeto del balance.

Por último, se destaca en relación con el propósito de la investigación sobre planes educativos y calidad de la educación la recomendación definida de la siguiente manera:

“...la nación y las entidades territoriales, a través de sus planes de gobierno, programas y proyectos, deberán contribuir a alcanzar esos atributos mínimos de la educación acordados por la sociedad, y podrán priorizarlos de acuerdo con sus énfasis y con los retos que la actualidad de la educación les plantee”. (Balance Plan Decenal, 2006)

Plan decenal de Colombia 2006-2016. El balance del plan decenal de educación 1995- 2005, es el principal escenario a través del cual se formula el nuevo plan decenal de la educación en Colombia 2006-2016, que según el informe 2013 de la medición de los indicadores del plan, fue terminado, entregado y difundido oficialmente en diciembre de 2007, luego del más amplio proceso participativo de construcción de política pública que se haya dado en Colombia, en el que cerca de 25.000 agentes educativos y sociales de todos los sectores expresaron su voz y sus propuestas a través de múltiples medios e instrumentos presenciales, mediáticos y virtuales.

La Asamblea Nacional por la Educación (Bogotá, agosto 7 de 2007), define este nuevo plan como:

“...un pacto social por el derecho a la educación, y tiene como finalidad servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social. El PNDE será un pacto social en la medida en que su formulación y ejecución

comprometa a todos los agentes responsables de la educación, representados en el Estado, la sociedad y la familia” pág. 1.

Esta Asamblea estructura un documento en el que se plantean los alcances, propósitos y mecanismos de seguimiento del plan, a saber:

1. La constitución de una Comisión Nacional conformada por representantes de los assembleístas que exprese la diversidad regional, territorial, institucional, étnica, de género y sectorial que, en forma conjunta con el Ministerio de Educación Nacional, oriente el seguimiento del PNDE. Los criterios de selección serán los siguientes:

2. Creación de un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional Decenal de Educación, en el cual se definan responsabilidades del Estado y de cada uno de los actores de la comunidad educativa, a partir de indicadores de proceso y de resultado. Este sistema debe contemplar los escenarios locales, regionales y nacionales.

3. Aplicación de encuestas representativas, de estadísticas, conclusiones y publicaciones del “antes” y “después” de la construcción del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015.

4. Divulgación masiva del PNDE.

5. Realización, por parte de la Comisión Nacional, de asambleas bienales de seguimiento, a través de una amplia participación social, comunitaria e institucional.

6. Utilización de la página web del PNDE como herramienta para informar, opinar, denunciar, promover y acompañar el desarrollo del Plan desde cualquier lugar del país.

7. Elaboración bienal de informes de rendición de cuentas por parte del Ministerio de Educación y de las secretarías de educación.

8. Monitoreo del PNDE por parte de los órganos de control y vigilancia del Estado.

9. Creación de mecanismos de participación ciudadanas para la verificación, el acompañamiento y el seguimiento del Plan Nacional Decenal de Educación.

10. Mantenimiento y construcción de instancias nacionales y territoriales permanentes de coordinación del PNDE, con el fin de establecer acuerdos con los gobiernos territoriales, las entidades públicas y los sectores sociales, para articular este Plan con los respectivos planes de desarrollo.

La Asamblea Nacional por la educación, conformada por asambleístas que integraron la construcción del Plan, definieron entre otros aspectos, un sistema de seguimiento desarrollado mediante plenarias generales, cuyas relatorías abordaron el plan decenal 2006-2016 en 10 componentes generales, creando para cada uno de ellos una estructura de objetivos generales y específicos, metas y acciones de las cuales se produjeron diferentes consensos y disensos.

Se destacan para nuestro objeto de investigación en el *componente de equidad –calidad–*, el establecimiento de objetivos orientados a la “implementación de sistemas de gestión de la calidad” y la definición de criterios para mejorar la calidad en la educación pública. También el establecimiento de acciones en el componente de *Educación en y para la paz*, que orientan “la formulación de planes educativos en las entidades territoriales y los PEI desde una perspectiva democrática, que valore el respeto por la diferencia, la práctica de valores, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos”. Conclusiones de la Asamblea PNDE, 2006 (pág. 48).

En este sentido se plasma nuevamente la importancia de los planes sectoriales de educación, como una forma de incidir en el mejoramiento de la convivencia, más allá de fungir como un simple instrumento mecanicista para el manejo de lo educativo. Finalmente, en este documento se puede destacar la intencionalidad en el *componente de fines y calidad de la educación*, de la implementación de un sistema de seguimiento al plan, en el que se cree un sistema de evaluación

para la calidad de la educación, con características de continuidad, permanencia, integralidad y contextualización.

La primera medición de los indicadores del nuevo y actual PNDE se efectuó en 2008 (indicador global de cumplimiento 34.8%), constituyéndose estos resultados en la línea base, y luego se han efectuado mediciones cada año. Los datos que corresponden al avance registrado en los indicadores del Plan Decenal a diciembre de 2012, se encuentran en el Informe 2013 de la medición de los indicadores del plan que elabora el Ministerio de Educación, la oficina de Asesoría de Planeación y Finanzas, Colciencias, ICFES, SENA y DANE.

Para ello se aborda el análisis de 25 indicadores como factores claves que muestran el estado actual de los avances. En este informe se expresa el valor de los avances a 2012, mostrando si hay avances o rezagos en el cumplimiento de la meta. Se destacan los siguientes avances que se relacionan directamente con nuestro objeto de estudio y que están expresos en el balance, así: Los avances del plan a nivel general deberían estar en un 64% al año 2012, pero solo se ha alcanzado un 47%, significando que se ha dado una evolución importante, pero que el ritmo de crecimiento requiere ciertos énfasis para cumplir las metas en el año 2016². PNDE, pág. 2, 2012. Los indicadores que registran una escasa evolución en el cumplimiento de sus metas son la matrícula en jornada completa, la conectividad a internet, los resultados en pruebas saber, el analfabetismo y la inversión en educación; así mismo se sitúan como indicadores con un gran porcentaje de cumplimiento, el acceso a la educación inicial, la gratuidad, la relación estudiante por computador, la educación superior postgraduada y el sistema de evaluación y promoción de los estudiantes.

² Esto según los criterios o códigos cromáticos establecidos para la lectura del informe : Medición de indicadores del PNDE de 2012

La constante en la mayoría de los estudios realizados sobre evaluaciones, seguimientos, impactos, auditorias, entre otros, a los planes, programas o proyectos educativos, es su carácter técnico, de análisis cuantitativo, de medición de indicadores representados numéricamente, con ellos se generalizan datos de muestras poblacionales, abandonando casi del todo la opción de orientaciones que provean la comprensión de significados y experiencias de las personas y de los contextos, acciones propias de un enfoque cualitativo, hacia el cual se pretende orientar esta investigación.

Evolución del plan decenal 2006-2016 en Antioquia. En la revisión de antecedentes relacionados con el objeto de la investigación en el contexto del ente territorial descentralizado (Departamento de Antioquia), que tiene a su cargo la administración y manejo del servicio educativo, son evidentes la multiplicidad de planes y programas educativos diseñados para cada periodo administrativo, en los cuales el Ministerio de Educación se ha empeñado en determinar su nivel de articulación con los planes decenales; según informe elaborado por la gerencia del Plan decenal 2006-2016, se encuentra que existe un buen grado de acercamiento en la mayoría de las líneas

El informe muestra que la mayoría de los indicadores están próximos a cumplir las metas o que registran un avance significativo; algunos de ellos son los relacionados con la permanencia, la cobertura y la infraestructura en Tics.

Por otro lado, los que señalan un bajo dinamismo o escasa evolución son la evaluación docente, la vinculación de la familia y la participación del sector productivo; el nivel de articulación se destaca como alto en departamentos como Antioquia, Boyacá, Cesar, Huila, Quindío y Casanare, que están próximos al 80%, lo que el informe considera como alto; se

consideran con desempeño de articulación medio por estar alrededor del 50%, a los departamentos del Vaupés, Cauca, Caquetá, Guaviare y Arauca.

Concluye este informe con la formulación de algunas perspectivas para la construcción del tercer plan decenal en Colombia, cuyo principal énfasis debe ser la participación, se destacan entonces los siguientes aprendizajes y perspectivas:

- El proceso de planeación participativa debe establecer desde un inicio los temas centrales sobre los cuales girará el debate y las propuestas.
- Trabajar un documento final corto y sencillo concentrado en los objetivos clave y prioritarios. Ello facilita que todos los actores educativos, sociales, empresariales, políticos y comunitarios tengan clara una visión compartida.
- Lo anterior implica un aprendizaje ciudadano sobre lo que es la participación: un acuerdo sobre intereses comunes, no la inclusión de micro intereses.
- Los procesos de construcción colectiva deben combinar lo político y lo técnico, para que el producto final sea ejecutable y medible.
- Que el Plan se constituya en un referente que obligatoriamente debe suscribir todo candidato a regir los destinos del departamento desde la gobernación, y que luego debe cumplir en ejercicio del mandato ciudadano. Plan nacional decenal de educación (2006 - 2016)

Plan de desarrollo departamental 2012-2015- “Antioquia la más Educada”. El principal propósito de gobierno del periodo 2012-2015 es hacer de “Antioquia la más Educada”, significando con ello que esta intención “es el instrumento para materializar los procesos de prospección y planificación de largo plazo como PLANEA (Plan Estratégico de Antioquia), los

lineamientos de Ordenamiento territorial –LOTA- y los planes estratégicos subregionales”

(Ordenanza Departamental -----de aprobación del Plan de Desarrollo).

El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, Antioquia La Más Educada, se estructura en 7 líneas bases la segunda de ellas se define como “la educación como motor de transformación de Antioquia” en ella se plantea una educación de calidad para reducir las desigualdades sociales crecientes, se hace una apuesta por el diseño y ejecución de planes y proyectos en concordancia con las necesidades de cada subregión y se da prioridad a la educación como servicio público, se estructura un componente especial denominado “Educación con calidad para el siglo XXI” cuyas estrategias se orientan al desarrollo de programas para transformar los ambientes de aprendizaje, la apropiación de las TIC, la construcción de parques educativos, la formación de docentes, el aumento del acceso y la permanencia de los estudiantes, entre otras acciones que se cristalizan en la estrategia de lo que se denominó como “Pactos por la calidad de la educación”, asunto en el cual se detendrá la investigación más adelante, y que pretende generar una movilización social por la calidad de la educación como “un compromiso de todos los habitantes del territorio”, en los cuales también juega un papel importante la construcción y desarrollo de los planes educativos municipales.

Retornamos entonces a la línea del Ministerio de Educación Nacional de establecer factores de medición como forma de seguimiento a la ejecución de los planes y como fundamento de evaluación de estos mismos; en este caso se abordan los estados de la educación en Antioquia desde el año 2002 hasta el año 2010, teniendo como sustento el *estudio realizado por ASOCEC Ltda. Estudio contratado por la alianza de nueve organizaciones públicas y privadas*, en el que se muestran los progresos de la educación antioqueña, el comportamiento de los indicadores y

sus variantes como fundamentos para elaborar próximas políticas públicas educativas, dicho el estudio se denomina: Educación, ¿Qué dicen los indicadores?. Capítulo Antioquia, 2001. Las fuentes de información son procedentes del Ministerio de Educación Nacional, del Sistema de Información de Educación Básica –SINEB- y otros cálculos cuya fuente es el Departamento Nacional de Estadísticas –DANE-, la información específica de calidad se toma de la página web del ICFES.

Los principales aportes del estudio tienen relación en primera instancia con reconocer que en Antioquia el “Proceso de reorganización Educativa³”, constituye uno de los elementos importante para el logro de mejores resultados relacionados con la organización del sector, resultados reflejados en la disminución del número de establecimientos educativos para un manejo administrativo y académico más eficiente, los procesos de integración curricular y de los Proyectos educativos institucionales. En el componente de cobertura, se muestra un estado de evolución en todos los niveles educativos (preescolar, básico y medio), a pesar de la tendencia del crecimiento poblacional en edad escolar; otro factor de análisis es la permanencia y tránsito de los estudiantes en el sistema educativo, aquí se concluye que la tendencia de la deserción en preescolar, primaria, secundaria y media es hacia la baja, por el contrario la repitencia es creciente en los niveles de preescolar y media entre los años 2002 y 2009. Por último en este análisis se destaca en su capítulo IV la dificultad de establecer parámetros de medición sobre su evolución o deterioro, principalmente si su indicador de medición son la pruebas SABER, por considerar que presentan inconsistencias en su aplicación, análisis y lectura de resultados.

³ Este tenía 2 propósitos centrales. En primer lugar, elevar la articulación de la oferta educativa, buscando garantizar el tránsito de los estudiantes desde los niveles educativos inferiores hasta la media, especialmente en el campo. En segundo lugar, disminuir el tamaño del sistema educativo oficial, que entonces estaba con-formado por cerca de 45.000 establecimientos educativos.

2.4 Desarrollo teórico conceptual de las categorías de investigación: planeación, gestión, calidad y evaluación

Se decide desarrollar las diferentes categorías (Planeación, gestión, calidad y evaluación), con el análisis de las diferentes posturas de autores y de sus investigaciones, a la vez que el investigador realiza un análisis deconstructivo que deja ver su visión sobre el objeto de investigación en relación con las categorías desarrolladas, establece paralelos y comparaciones entre los enfoques propios del modelo educativo globalizado y las perspectivas críticas que abordan de manera profunda algunas corrientes filosóficas que visionan las categorías desarrolladas en la investigación de una manera distinta y alejada del utilitarismo económico y social que permea el sistema educativo.

2.4.1 Planeación Educativa: ¿Desarrollo o dominación?



Imagen 1: Calidad educativa

Investigar la incidencia de la planeación educativa en la gestión y calidad de la educación, es asumir múltiples retos, si se tiene en cuenta que es paso obligado adentrarse en diferentes

variables relacionadas con este propósito; principalmente en la construcción de unos referentes teóricos que validen los distintos conceptos de planeación, gestión, calidad y evaluación en diferentes contextos, pero fundamentalmente en el educativo, y más precisamente en la incidencia de los factores de calidad y gestión en los procesos de planeación educativa local, regional y/o sectorial; siendo esta temática el punto de partida del presente proyecto de investigación y de manera particular la planeación.

Existen múltiples referentes teóricos para el ejercicio escritural sobre planeación educativa, partiendo desde el análisis de los diferentes usos que históricamente se han venido dando a estos conceptos y los antecedentes en sus distintos ámbitos geo- referenciales; son imperiosos los abordajes de una educación con calidad al servicio del desarrollo integral de las personas, como lo plantea el Ministerio de Educación Nacional y las distintas organizaciones de orden gubernamental; o una calidad de la educación con fines mercantilistas, producto del afán globalizante de los circundantes poderes económicos y políticos del país y de las organizaciones transnacionales, que ven en el sistema educativo el vehículo de dominación y oportunidad expansionista para el logro de sus fines; posiciones estas que obstaculizan los propósitos altruistas de educación para la formación integral.

Es preciso decir entonces, que el modelo de la política educativa oficial en Colombia no se escapa a la intencionalidad y los fines de las denominadas organizaciones multilaterales, sirviendo a sus propósitos mercantilistas, en cuanto que la escuela y sus agentes deben responder a la norma y su sistema de carácter medicionista, eficientista e instrumentalista alejada de una verdadera respuesta relacionada con los intereses y necesidades de los niños, niñas y jóvenes del país. Las políticas de planeación educativa en Colombia y América Latina están diseñadas en forma piramidal en sentido tal que la base son los organismos multilaterales y no los individuos

como sujeto de aprendizaje y de formación; dichas bases orientan desde los mecanismos de planeación el tipo de educación que se debe impartir, para que los ministerios hagan dicha tarea, para que los gobernantes incluyan en sus planes de desarrollo, para que los rectores modifiquen en su PEI, y finalmente para que docentes y estudiantes ejecuten en la acción educativa unos estándares predeterminados de lo que se debe saber, y saber hacer con el conocimiento; desde esta perspectiva la planeación y todos los componentes que intervienen en ella cumplen una función dominante.

En el contexto latino-americano, Alberto Martínez Boom, citando a J. Prawgda (1984), afirma que “Planear es decidir en el presente las acciones que se ejecutarán en el futuro para realizar propósitos preestablecidos”, establece que la planeación tiene como objetivo final la racionalización de la acción mediante un proceso anticipatorio de asignación de recursos, para el logro de fines determinados.

“El concepto de planificación supone la creencia de que las transformaciones sociales pueden ser producidas a voluntad, es decir pueden ser manipuladas, dirigidas y controladas. De aquí surge la idea de que los países pobres podrían progresar o modernizarse mediante la acción de la planificación”. Martínez Boom (2010)

Según esto, Martínez Boom, entiende la planeación como un mecanismo de poder en el que la población debe identificar la necesidad de racionalizar y planificar el trabajo, la educación, el consumo y en general la vida, constituyendo al mismo tiempo prácticas, instituciones, programas y proyectos, que instauran formas de ejercicio de poder.

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL-, organización creada por la ONU, con el propósito de impulsar el desarrollo regional, en la declaración de “Punta del Este”, en reunión realizada con representantes de los países Latinoamericanos, potencia una

visión de la planeación según el pensamiento del presidente Kennedy, en la que expresa la idea de “dirigir y ordenar al mundo en torno a los pasos establecidos en la planeación”. Afirma el autor que a partir de esta declaración los países del tercer mundo, son vistos desde la carencia y la necesidad, por tanto fueron visionados como materia prima para ser sometidos a procesos de planificación, trayendo como consecuencia la presentación e implementación de planes de desarrollo como requisito indispensable para la asignación de créditos económicos o financieros, lo que dio origen al endeudamiento externo.

En relación con la *planificación educativa*, Martínez Boom en su texto, afirma que en los países Latinoamericanos, inicialmente esta se instauró como *planeamiento*⁴, para establecer diferencias con la planificación; recuerda así mismo que “el proceso de planificación educativa proviene de las concepciones keynesianas que dieron origen al desarrollo económico mundial”. En América latina los ejercicios de planificación educativa fueron impulsados por la UNESCO⁵ a través de las múltiples conferencias regionales que se iniciaron en Occidente y que luego se desarrollaron en Latinoamérica desde el año 1956, esto trajo como consecuencia la producción de muchos documentos, informes y diagnósticos, que fueron el punto de partida para el establecimiento de las políticas educativas, de los planes y programas desarrollados en el territorio Latinoamericano. En Colombia, uno de los primeros ejercicios de planificación educativa se produjo en el año 1957 con el denominado “Plan Quinquenal de Educación”, después de la creación de la Oficina de Planeación educativa del Ministerio de Educación Nacional en 1956, como primera experiencia de planificación en Latinoamérica.

⁴ Se desarrolló el concepto de Planeamiento, para diferenciarlo de la concepción de planeación como práctica de la sociedad oriental, siendo impulsado este concepto principalmente por la UNESCO en la realización de las múltiples conferencias regionales desarrolladas sistemáticamente en diferentes países.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación. Su principal objetivo es contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo promoviendo, a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, la colaboración entre las naciones, a fin de garantizar el respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales

Plantea Martínez Boom, que según informes de la OREALC-UNESCO de 1974 se prepararon y publicaron en este año los primeros “planes educativos” como componentes de los planes de desarrollo y también como construcciones independientes de los ministerios de educación, cambiando hacia una mirada de la educación desde las organizaciones multilaterales. Aparece entonces lo que el autor denomina como una nueva visión de la educación:

La educación como factor de desarrollo económico, como una inversión rentable, como un factor que permite la movilidad social, como una empresa que, como tal, tenía que ser analizada en términos de la eficacia externa y del rendimiento interno. Nada tenía que ver esta educación con aquella que veían y de la que hablaban los pedagogos y los políticos de las primeras décadas del siglo XX, evidentemente se trataba de otra cosa. Martínez Boom (2010)

Esta nueva concepción de la educación entendida como “modernización”⁶ desplaza la concepción de educación tradicional que tiene al docente como eje del proceso de enseñanza y deja un poco atrás la tesis del humanismo pedagógico que tenía como fin principal perfeccionar al hombre de manera integral. Según Prieto Figueroa (1959), “no ha de pretender la escuela obreros capacitados para entregarlos a la explotación, sino educar al hombre para que pueda valerse en las diferentes situaciones que le plantea la vida”. Se inicia entonces el paso de una educación centrada en lo axiológico, a lo que Martínez Boom llama un visión economicista y tecnocrática, orientada más al adiestramiento y la instrucción del individuo, una educación “como una actividad sectorial que demanda recursos y produce resultados”

⁶ ...se confunde la inscripción de la escuela en el contexto de la modernidad con los procesos específicos de modernización educativa. Si bien es cierto que desde el surgimiento de la escuela pública aparecen ciertas prácticas de la sociedad moderna en cuanto al uso del tiempo, la división del trabajo y la homogeneización de los sujetos y saberes, sin embargo, una cosa son los procesos de modernización educativa en el cual la escuela constituye un dispositivo articulado a un proyecto inscrito en la lógica de la modernización de la sociedad y del estado, fenómeno que adquiere su mayor despliegue a mediados del siglo XX. Martínez Boom A, Capítulo 4, Modernización y reformismo, pg. 103.

De esta manera, en los años cincuenta, la modernización educativa, se articula definitivamente a los procesos de planificación y desarrollo económico e incorpora a la tecnología en su concepción, metodología y procedimientos, que más adelante, en la década de los noventa, está asociada nuevamente a la modernización de los estados y al ritmo de la globalización y de la economía mundial.

Hans N. Weiler en su artículo de la revista *Perspectivas (UNESCO)*, vol. VIII, Hacia una economía política de la planificación de la educación, reafirma algunos de los postulados de Martínez Boom, cuando asevera que:

“La gama de consideraciones que incitó a los distintos países a adoptar una forma u otra de planificación sistemática de la educación iba desde una verdadera intención de elevar el nivel de racionalidad de la política de la educación hasta la reacción, más o menos mecánica, ante una demanda externa, en el sentido de que una forma de planificación u otra debía ser un requisito previo para poder recibir una asistencia extranjera destinada al desarrollo de la educación.”
Martínez Boom (1978)⁷,

De la misma manera, este autor, menciona en su artículo lo que considera como “críticas formuladas contra la planificación de la educación”, en las que afirma, que a juicio de algunos, la planificación no ha logrado ser suficientemente eficaz para resolver los problemas relacionados con el desarrollo y la expansión de la educación, mientras que hay otros que piensan que las características del concepto «clásico» de planificación de la educación han quedado invalidados, hasta el punto de que parece necesario partir de otras bases.

⁷ Profesor de educación y de ciencias políticas. Director del Comité internacional para el desarrollo de la educación en la Universidad de Stanford. Ex director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (República Federal de Alemania)

Por su parte, Lamarra⁸ & Aguerrondo⁹, hacen el siguiente planteamiento sobre el tema de planeación educativa:

Es habitual que la literatura referida al planeamiento de la educación en América Latina, al reflexionar sobre su quehacer, advierta que no ha rendido los frutos esperados'. Así mismo, estas interpretaciones aluden por lo general a aspectos específicos del desarrollo educativo, los que resultan insuficientes para visualizar la totalidad del proceso. En principio conviene recordar las interrelaciones de los tres componentes del proceso de gobierno: el político, el administrativo y el referido a la planificación. Así, todo intento de conducir y/o transformar la realidad —incluso la educativa— ofrece aspectos políticos, administrativos y de planificación totalmente imbricados no a la manera de desarrollos yuxtapuestos, sino como dimensiones del mismo proceso, que varían de acuerdo a la marcha del proceso global de conducción y / o transformación de la realidad o proceso de gobierno. Lamarra & Aguerrondo (2004)

Un panorama similar ha sucedido en Colombia en torno a la planeación de la educación, misma que se inició en la década de los cincuenta.

El documento Sistemas Educativos Nacionales de Colombia en su capítulo 16 producido por la Organización de los Estado Iberoamericanos -OEI-, da cuenta de que el primer ejercicio de planeación educativa en el país tuvo sus inicios en esta década, “cuando la modernización consolida el primer Plan Quinquenal de la Educación. A partir de entonces se han hecho grandes esfuerzos por fortalecer el sistema de planificación, el cual se ha ido estructurando poco a poco a través de sucesivos gobiernos”. Sistemas Educativos Nacionales (2008).

La oficina de Planeación del Ministerio de Educación inició así la planificación del sector, siendo pionera en Latinoamérica. En los años sesenta la planeación se centró en el impulso a la infraestructura, con la construcción de aulas, ya en 1970 el país comienza a dirigirse hacia la mejora en la eficiencia y la calidad de la educación primaria, en los ochentas la planificación educativa le da mayor importancia al impulso de la educación secundaria con la participación del

⁸ Ex director de planificación educativa en el Ministerio de Educación y en el Consejo Nacional de Desarrollo de Argentina

⁹ Licenciada en sociología, jefe de investigación en la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de Argentina

sector privado y también a la educación superior. En esta década se logra la estructuración de un Sistema Nacional de Educación, con el propósito de llegar a las zonas apartadas, disminuir el marcado centralismo, incorporando al Plan de desarrollo del momento “cambio con equidad” (1982, 1986), aspectos como la modernización, la descentralización, la planificación participativa, la coordinación intersectorial, el acceso y la permanencia, el desarrollo científico y tecnológico, cultural y deportivo.

Concluye el documento sobre sistemas educativos nacionales, OEI, que el país ha logrado avanzar considerablemente en la construcción de un sistema de planificación educativa, “El cual si bien adolece de una solidez deseada, cuenta ya con una historia importante y con personal capacitado para mejorar sus desarrollo futuro”. (1996, pág. 10)

En el componente legal, la planeación educativa en Colombia se concreta a partir de la ley 115 de 1994, ley general de educación, la cual define en el artículo 72, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo:

El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo. PARAGRAFO. El primer Plan decenal será elaborado en el término de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente Ley, cubrirá el período de 1996 a 2005 e incluirá lo pertinente para que se cumplan los requisitos de calidad y cobertura. Ley 115 de 1994.

Esta misma norma, reglamenta también para los establecimientos educativos un mecanismo de planificación, definido en el artículo 73 como Proyecto Educativo Institucional PEI, que debe responder a situaciones y necesidades de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable, siendo este mecanismo de planificación, la estrategia para alcanzar los fines

del sistema educativo colombiano, haciendo uso de los mecanismos de participación y autonomía escolar.

Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

En el ámbito regional de Colombia, Antioquia desde el año 1998 da una importancia vital a la planeación, como forma de impulsar el desarrollo local y regional, adoptando mediante Ordenanza 012, la creación del Plan Estratégico de Antioquia –PLANEA- como “Proceso mixto (estatal y social) que busca pensar el futuro del Departamento y orientar articuladamente las acciones de los sectores oficial y privado en procura del desarrollo de la región.”, incluyendo a la educación en su línea estratégica como factor fundamental: “Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, *educada*, pujante y en armonía con la naturaleza, a partir de sus riquezas y potencialidades” .

Terán, concluye que el Plan Estratégico de Antioquia que *PLANEA Visión 2020*, se constituye en el soporte para el desarrollo de planes, programas y proyectos estatales que direccionan el departamento de Antioquia, para revitalizar la economía de la región y generar tejido social. Ana Terán Rosero, (2010).

Finalmente, en la subregión del Bajo Cauca y específicamente en el municipio de Caucasia, se le imprime importancia a la planificación y organización del sector educativo a partir del año

2003, con la puesta en marcha del proceso de reorganización educativa, el desarrollo del “Proyecto Piloto de Modernización de la Secretaría de Educación Local, u oficina que hace sus veces”, proyecto apoyado por el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación de Antioquia, como proyecto piloto para el mejoramiento de la educación de algunos municipios priorizados; también jugó un papel importante para la organización de la educación local el Programa de “Acompañamiento y seguimiento *in situ* al sistema de educación en Caucaasia”¹⁰, conducente a mejorar las prácticas escolares en las instituciones educativas urbanas y rurales. Finalmente en el año 2010 con el diseño e implementación del Plan Educativo Municipal 2010-2016, impulsado por la Gobernación de Antioquia en varios municipios del departamento, se estructuró un importante ejercicio de planeación estratégica con miras a organizar y direccionar la educación en esta localidad; asunto que se convierte en objeto de la presente investigación y que pretende entender como ha sido la incidencia del mismo en el mejoramiento educativo y social de la localidad.

Según serie de documentos del Ministerio de Educación Nacional para pedagogía del plan decenal, Bogotá (1997):

Existen cuatro clases de planes de desarrollo, correspondientes al tipo de planeación que se quiere ejecutar. Primero, “los planes de desarrollo nacional y territorial o planes gubernamentales, porque tanto su contenido como duración corresponden a un gobierno determinado, ya sea nacional, distrital o municipal. Los planes de desarrollo sectorial, se refieren al desarrollo específico de un sector de la producción o de los servicios. Planes de desarrollo institucional cuyo ámbito es una institución educativa específica, un ministerio, una empresa, una ONG, y los planes indicativos que fijan derroteros y señalan el horizonte hacia donde debe dirigirse el sector, una institución o una organización en un período de tiempo más o menos largo. Documentos del Ministerio de Educación Nacional para pedagogía del plan decenal, Bogotá (1997)

¹⁰ Convenio realizado entre el Ministerio de Educación de Cuba y el Ministerio de Educación de Colombia, la Secretaría de Educación de Antioquia y la Universidad de Antioquia como facilitadora del proceso.

En este orden, para determinar algunas conclusiones del sentido estricto de los sistemas o modelos de planeación es preciso entender este concepto visionándolo desde las políticas públicas, para ello señalaremos el documento “Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo Colombiano”, en el que se plantean los siguientes conceptos:

Es un proceso en el que intervienen diversos sectores sociales que compiten por los recursos del Estado; en general, obedece a consensos y disensos entre los grupos sociales y en su formulación y ejecución siempre subyacen disputas políticas. En concreto, es el producto de tensiones sociales entre el proyecto dominante, o sea, quien se encuentra facultado legalmente para la toma de decisiones políticas, los grupos sociales que presentan demandas alternativas y diversos actores del contexto internacional. La política pública no favorece necesariamente a todos los asociados y no siempre resuelve sus problemas. En ocasiones, sólo los conduce a situaciones manejables que garantizan gobernabilidad. Herrera e Infante (2003)

Retomando lo dicho anteriormente, se puede concluir que los sistemas de planeación y en especial los planes de desarrollo, responden a los intereses de los distintos actores sociales y sus necesidades; tienen siempre presente además las disposiciones de los organismos multilaterales en materia de créditos, financiaciones, pactos suscritos, propuestas gubernamentales, entre otros intereses. Son en última:

...Una forma racionalizada de dirimir este múltiple cruce de pretensiones... debe aclarar que dichos planes tan sólo representan una parte en la larga cadena de relaciones y decisiones que envuelven la construcción de políticas públicas, en ellos se resume y condensa la propuesta del gobierno para solucionar los diferentes problemas sociales. Herrera e Infante (2003)

Es preciso terminar abordando el concepto de planeación escolar como un ejercicio autónomo que dista del concepto de lo que se ha denominado ampliamente como planeación educativa; la planeación escolar que realizan los docentes, los directivos docentes, los padres y madres de familia, cuidadores, acudientes y estudiantes, resumidos todos en el concepto de comunidad

educativa. Dicha acción permite invertir el sistema piramidal del que se habló en las primeras líneas, poniendo como base, no los fines de la planeación como mecanismo de poder para la dominación, si no la planeación como práctica de aula que lee el contexto en la cual se debe desarrollar, como mecanismo para responder a las necesidades y expectativas personales de los y las estudiantes y sus familias. Brindando la capacidad de centrar el currículo en una visión pedagógica del ser como persona, como ciudadano sujeto de derechos y deberes, como acción que facilita la interacción de experiencias y saberes, que construye canales de comunicación y que pone del mismo lado los esfuerzos de todos los miembros del acto educativo hacia el logro de unos propósitos comunes. Es aquí donde finalmente la planeación constituye un factor de desarrollo educativo.

2.4.2 De la gestión educativa a la gestión escolar: referentes conceptuales, usos e interpretaciones.

Uno de los objetivos fundamentales de la presente investigación es identificar el nivel de articulación de los propósitos del PEM con los Planes de Mejoramiento Institucional para determinar los alcances del modelo de la gestión educativa local en el mejoramiento de una educación con calidad. Este constructo, tiene la intención de referenciar conceptualmente algunos enfoques de la gestión y sus ámbitos de aplicación; destacando su uso por parte del modelo educativo globalizado, a la vez que se analiza también una perspectiva crítica propia de las corrientes filosóficas, que sustentan las bases para que la escuela retome los procesos de gestión, sin que esta y otros factores invisibilicen su quehacer educativo y su clara definición.

Es consistente el propósito de mostrar una perspectiva en la que se usa la gestión como mecanismo o instrumento de los sistemas económicos, que poco a poco han ido desplazando la

idea de educación como puerta de entrada hacia la humanización y su verdadera naturaleza de organización, hasta convertirla en fuente de la lógica del mercado y de la producción industrial en la que se posiciona a la escuela como empresa y a sus miembros como clientes potenciales del consumismo; estas bases teóricas permitirán sustentar cuales están siendo los alcances del modelo de gestión del PEM y de los planes de mejoramiento institucional, y de qué manera contribuye su misma gestión en el mejoramiento de una educación con calidad.

2.4.2.1 Referentes conceptuales.

Para emprender el estudio de los referentes conceptuales, los diferentes usos e interpretaciones de la gestión educativa, y cómo esta ha sido en los tiempos modernos asociada a los factores de calidad como un elemento que puede ser gestionado en los distintos sectores, empresariales, educativos y de gestión pública; es fundamental iniciar dicho análisis desde los aprendizajes de la maestría en educación y las reflexiones surgidas en las discusiones y debates; en los que se ha podido concluir importantes aspectos que permiten una mirada diferenciada desde la perspectiva de entender conceptos más generales como el de *administración*. En el presente estudio se entenderá la administración como la disposición, racionalización de los recursos, insumos y personas para alcanzar los objetivos en plazos preestablecidos. De igual manera es preciso aclarar lo que se entiende por *administración educativa*: como conjunto de principios, estructuras y acciones con los que se pretende llevar a efecto las políticas educativas, Finalmente el concepto de gestión, cuando afirma que “la manera de aplicar de forma ordenada, racional y eficiente los recursos para el logro de los objetivos”, (Santos Guerra, 2000). Desde aquí se intentará esclarecer distintas dimensiones aplicables al campo educativo, pretendiendo con ello el aprovechamiento de sus bondades para el fortalecimiento de los procesos educativos, a

sabiendas de planteamientos deconstructivos como el de Habermas (1984), en el que advierte de cómo los sistemas burocrático-administrativos se inmiscuyen y ahogan las decisiones políticas e ideológicas de la escuela, provocando entre otras cosas la pérdida de una clara definición de la escuela por parte de los docentes; y en el afán de alcanzar la eficacia, el discurso y las prácticas de gestión industrial, terminan convirtiendo el currículum en “un sistema de reparto y los profesores en sus técnicos u operarios”. (Habermas, 1984).

Realizados estos planteamientos, es necesario dilucidar algunas características importantes de la gestión, como práctica que ofrece un espacio para la creatividad, la autonomía y la autorregulación, estos factores la diferencian de la administración; quien gestiona tiene la posibilidad de tomar decisiones propias, poner un sello personal a dichas decisiones y buscar distintas alternativas para la solución de las necesidades y cumplimiento de los objetivos organizacionales.

La gestión es un espacio que da cabida al ejercicio de la democracia y la participación, en el sentido de que quien gestiona construye un proyecto, mientras que quien administra se limita a la ejecución de lo planeado.

A modo de síntesis que permita concluir este planteamiento inicial, se puede visionar la gestión educativa como las acciones o ejecuciones de procesos macros, propios de un sistema educativo, aquellas que se enmarcan más desde las decisiones de tipo político, o de planes de gobierno; mientras que la gestión escolar es aquella que está directamente orientada a conseguir los objetivos de la escuela, sus fines y propósitos, es el proceso mediante el cual se dirige, conduce, y orienta una institución educativa para mantener la autonomía institucional y se enriquecen los procesos pedagógicos; pero también puede hablarse de otro tipo de gestión,

denominada gestión de aula, la que está orientada al desarrollo del componente curricular, didáctico, de estrategias metodológicas de enseñanza y de evaluación; todas ellas, de manera articulada y coherente podrían conformar un modelo integral de gestión en la educación.

2.4.2.2 La gestión Educativa: una mirada desde el modelo globalizante.

Para analizar este modelo o concepción de la gestión, es importante hacer un recorrido por algunas de las miradas de tipo gerencialistas e instrumentales que sustentan y soportan las perspectivas del modelo educativo globalizado. Una de ellas, la cual se arraiga sustantivamente en nuestro sistema educativo es el Proyecto Líderes Siglo XXI¹¹, que hace ya más de dos décadas viene implementando en múltiples instituciones educativas de Colombia una propuesta de modelo de gestión integral en la educación.(ver imagen 2). El modelo se basa en desarrollar de manera permanente y sistemática los tres elementos de: gestión estratégica, gestión de procesos y gestión de la cultura. Este modelo se ha expandido por todo el territorio nacional con el aval de las autoridades educativas y gubernamentales, haciéndose componente oficial de la política pública nacional mediante convenio formalizado con el Ministerio de Educación, en la pasada Cumbre Nacional de Educación “Los territorios cuentan”, desarrollada del 06 al 10 de agosto de 2014 en la ciudad de Medellín.

¹¹ Pretende contribuir al mejoramiento de los procesos de gestión educativa y transformación cultural a través del trabajo conjunto entre empresas e instituciones educativas, basado en un enfoque de mejoramiento continuo, ejecutado por la Fundación Nutresa del mismo grupo empresarial Nutresa

2.4.2.3 Modelo de gestión integral de la educación



Imagen 2¹²: Modelo de gestión integral de la educación

El modelo plantea un sistema de gestión escolar cuyo propósito principal es alcanzar la calidad en la gestión, visiona la gestión como “la administración integral de todos los procesos de la institución de una manera eficiente y eficaz, garantizando la satisfacción de los clientes y el éxito sostenible de la organización educativa”, (Guía N°1, del Ministerio de Educación Nacional, pág. 16).

Los ingredientes de tal concepción, son propios de un enfoque sistémico e instrumental caracterizado por el lenguaje empresarial resultadista y eficientista, en el que se pierde la

¹² Tomado de Guía N°1: Conceptualización, Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI, Fundación NUTRESA, 2012, Bogotá D.C. Colombia.

concepción de estudiantes como individuos en proceso de formación y se consideran como clientes del mundo globalizante, a la vez la escuela se convierte en instrumento de concreción de intereses económicos. Se sustentan estas afirmaciones en el concepto central de gestión integral que sugiere el proyecto:

Una gestión integral, sistémica y coherente posibilita a las instituciones brindar a sus clientes un valor positivo permanente, un valor agregado que se refiere a aquello que se incorpora o agrega al producto y/o servicio que se presta, para exceder los requisitos implícitos y explícitos del cliente, es un beneficio diferenciado y difícilmente imitable por los competidores. (Guía N°1, del Ministerio de Educación, pág. 17)

En esta misma perspectiva, otro concepto de gestión educativa visionado en la línea del gerencialismo, es el adoptado por el Ministerio de Educación Colombiano, cuya definición está anclada en la Guía 34, para el mejoramiento institucional de la autoevaluación al plan de mejoramiento, en ella se concibe la gestión como “el conjunto de acciones que los miembros de una institución educativa realizan para ser factibles los objetivos y metas establecidos en el proyecto educativo institucional y en el plan de mejoramiento”. Orienta la guía, que la gestión de las instituciones de educación contempla varias áreas de gestión escolar, varios procesos y dentro de estos, distintos componentes; este sistema de organización se justifica en la evolución de los establecimientos hacia la concepción de ser “organizaciones abiertas, autónomas y complejas”, lo que exige que desarrollen nuevas formas de gestión para la ejecución del proyecto educativo, el cual también ha sido criticado como la reproducción del modelo de gestión industrial en la escuela. La gestión educativa en el ámbito institucional se concretiza entonces en cuatro niveles, dimensiones, ámbitos, o áreas (4): área de gestión directiva; área de gestión pedagógica y

académica; área de gestión de la comunidad: (Guía 34 de Ministerio de Educación Nacional, pág. 28, 2008)

Gestión directiva: se refiere a la manera como el establecimiento educativo es orientado. Permite que el equipo de gestión organice, desarrolle y evalúe el funcionamiento general de la institución.

Gestión académica: ésta es la esencia del trabajo de un establecimiento educativo, pues señala cómo se enfocan sus acciones para lograr que los estudiantes aprendan y desarrollen las competencias necesarias para su desempeño personal, social y profesional.

Gestión administrativa y financiera: esta área da soporte al trabajo institucional en lo académico, administrativo y financiero.

Gestión de la comunidad: se encarga de las relaciones de la institución con la comunidad.

También define el Ministerio, que la gestión escolar es un proceso sistemático para el fortalecimiento de las instituciones educativas y sus diferentes procesos, que promueven el mejoramiento de la calidad. La organización del proceso de autoevaluación institucional, los planes de mejoramiento y el seguimiento y evaluación permanente de los mismos, garantizan el mejoramiento de la calidad de la educación.

En este mismo orden, la política educativa nacional, trazada en el artículo 67 de la constitución de 1991 y reglamentada por la ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), muestra su tendencia hacia una educación encuadrada en la *lógica del mercado*, como se ha denominado inicialmente en este escrito; esto es evidente en la medida en que se define a la educación no solo como un derecho de la persona, sino también la educación como un *servicio público*, que deriva entonces la necesidad de ser pagado. Además, la misma ley 115, en su artículo tercero abre las puertas a que dicho servicio pueda ser prestado por los particulares, buscando con ello trasladar

su responsabilidad de Estado, mientras se pone en manos de terceros, con el propósito también de mejorar los índices de acceso y cobertura, pero convirtiéndose a la vez en un factor de lucro que puede ser explotado por los particulares; contrastando todo esto con la idea de que la gestión escolar funcione como el principal mecanismo para el desarrollo de los fines establecidos en el artículo quinto de la ley 115, que plantean a nivel general también, una idea de educación desde los pensamientos de la pedagogía humanizante, a partir de los fines de la educación como mecanismos de pleno desarrollo de la personalidad, de formación para el respeto a la vida, para la participación, la adquisición y generación de conocimientos, para el desarrollo de la capacidad crítica, analítica y reflexiva, entre otros propósitos altruistas de la educación Colombiana.

Una estrategia para ser desarrollada en la gestión pública nacional a partir del año 2007, es la expedición por parte del Ministerio de Educación Nacional de la Guía 27¹³, con el objetivo de ofrecer a las entidades territoriales una herramienta para facilitar su proceso de “gestión estratégica orientada a resultados”. Este concepto aplicado a la gestión pública se define como:

La articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones del Estado, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos concertados y asumidos por los mandatarios para atender de forma oportuna, integral, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía, además de dar cumplimiento a las funciones y competencias encomendadas por la Constitución y la Ley. Guía 27 del Ministerio de Educación Nacional (2008)

A partir de este hecho, se instauran los planes de desarrollo como el producto principal para el proceso de gestión pública, y se sugiere el desarrollo del ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar), como principal estrategia para la organización de los procesos, la ejecución de los

¹³ Gestión estratégica del sector, Orientaciones e instrumentos, Dirección de Descentralización Subdirección de Fortalecimiento a las Secretarías de Educación, Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, Colombia, 2007.

programas y proyectos. Llama especialmente la atención para el sector educativo, la denominación de “clientes”, al referirse específicamente a la comunidad educativa y la ciudadanía y la asignación del “logro por resultados” como característica fundamental de la gestión integral, relacionada con “impactos de corto plazo generados por la administración en la sociedad y que tienden a mejorar las condiciones de vida de las personas”.

La Gestión estratégica es entendida en la guía, como un macroproceso que orienta las acciones de direccionamiento de las políticas de las secretarías de educación, a través de los procesos de: análisis de información, formulación y aprobación del plan de desarrollo, apoyo y fortalecimiento a la gestión de los municipios no certificados y de los establecimientos educativos, además de la evaluación de resultados. Ofrece unas orientaciones técnicas y evaluativas para una mejor formulación y ejecución de los planes de desarrollo locales, en las que se entiende la gestión como un eje de política de la educación, sumado a la calidad y la cobertura, siendo objeto de evaluación permanente de sus procesos, productos y resultados, para ampliar la capacidad institucional de las secretarías de educación y alcanzar las metas de cobertura y calidad.

Pero el concepto de gestión tiene trascendencias mucho más amplias y extensas que tienen origen en otras disciplinas como la administración y la planificación.

El documento “la gestión educativa un nuevo paradigma”¹⁴ de la Universidad Luis Amigó, plantea importantes visiones de la gestión educativa que permiten clarificar sus distintos usos e interpretaciones:

Una primera aproximación al término gestión permite observar que ella se relaciona con “management”, el cual es un término de origen anglosajón que se traduce al castellano como dirección, organización y gerencia, entre otros. Aunque se reconoce que gestión es un término que abarca muchas dimensiones se considera como distintiva de la misma la dimensión participativa, es decir se concibe como una actividad de actores colectivos y no meramente individuales. Universidad Luis Amigó (2010)

La gestión considerada como una disciplina, surge en el siglo XX como una evolución de la administración moderna. Algunos teóricos han conceptualizado la gestión de diferentes formas, estos son citados en el documento “La gestión educativa un nuevo paradigma”, de la siguiente manera:

Según Casassús “es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización”. Casassús (2000)

En el mismo sentido, para Gimeno Sacristán, “la gestión es considerada como el conjunto de servicios que prestan las personas dentro de las organizaciones”. Gimeno Sacristán (2000)

Para Agyrre & Schon (1978), la gestión es considerada como “la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización”. Desde los procesos de interacción comunicativa la gestión se concibe también como “la capacidad de generar y mantener conversaciones para la acción”.

¹⁴ Este documento retoma los contenidos planteados en la propuesta técnica de la Especialización en Gestión Educativa de la Fundación Universitaria Luis Amigó, los cuales fueron ajustados por Sonia Correa Valderrama, Amanda Correa de Urrea y Angélica Álvarez Atehortúa, con el objetivo de adecuarlos a los requerimientos del curso académico Marcos Referenciales de la Gestión Educativa, de la misma Especialización.

Una definición centrada en los procesos propuesta por Arie de Geus (1988) concibe la acción de la gestión como “un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente, y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno”.

Una importante conclusión de gestión educativa, presente en el documento está referida a que es un nuevo paradigma en el cual los principios generales de la administración y la gestión se aplican al campo específico de la educación. Por tanto, la Gestión Educativa se enriquece con los desarrollos teórico- prácticos de estos campos del saber. “Hoy se le considera una disciplina aplicada, un campo de acción, cuyo objeto de estudio es la organización del trabajo en instituciones que cumplen una función educativa”.

2.4.2.4 Una perspectiva crítica de la gestión educativa.

Stephen Ball (1977), profesor de sociología de la educación, que centra su trabajo en la organización escolar; en su texto “Foucault y la educación: Disciplinas y saber, esboza definiciones esenciales de lo que se concibe conceptual y prácticamente como gestión:

La gestión constituye con toda seguridad la mejor forma de dirigir las instituciones educativas... La indiscutible posición de la gestión hace enmudecer cualquier discusión sobre otras posibilidades de organización...La gestión desempeña un papel clave en el proceso en marcha de reconstrucción del trabajo docente. Stephen Ball (1977)

En su entrevista, Foucault expone la transformación de la verdadera naturaleza de la escuela como organización, a partir de la afectación por los cambios políticos y económicos, pasando de “un estilo profesional colegial a otro de gestión-burocrático”

En efecto, se controla el trabajo de los docentes mediante el uso de técnicas de gestión y las tareas docentes están cada vez más sometidas a la lógica de la producción industrial y de la competencia del mercado...están cada vez más sujetos a sistemas de racionalidad administrativa que les priva de voz efectiva en el proceso de toma de decisiones. Foucault (1978)

Stephen Ball (1978), referenciando a Littler & Salamanca (1982) muestra que la gestión industrial y sus normas, han sido replicadas en la escuela, específicamente en los modelos de evaluación, de esta manera, “la formación en gestión en el marco educativo se rige por el uso de modelos industriales”

La gestión es, “*par excellence*”, lo que Foucault (1978), llama “tecnología moral” o tecnología de poder..., la gestión constituye una concepción omni-abarcadora del control de la organización. Subsiste en calidad de cuerpo teórico susceptible de aprendizaje e interiorización por los dirigentes y como conjunto de prácticas que implantar, afectando a gestores y dirigidos.

Otro concepto final que nos presenta Stephen Ball, en sus conversaciones sobre los pensamientos de Foucault y sus percepciones sobre la gestión, las cuales aborda desde lo que denomina “análisis ludista”¹⁵ es:

“La gestión constituye también un discurso imperialista. La teoría de la gestión considera que el mundo social está encerrado en un caos irracional y necesita que le aporten su orden redentor... La gestión quiere hacer y constituye “cuerpos sometidos e instrumentalizados”. Y eso

¹⁵ El nombre procede de un reconocido líder llamado Ned Ludo, quien lideró las bandas de obreros Británicos que hasta 1816 se organizaron para destruir las máquinas de las fábricas de textiles, a las que acusaban de provocar el paro o desempleo.

incrementa la fuerza del cuerpo en términos económicos de utilidad y disminuye estas fuerzas en términos políticos de obediencia.” (Stephen Ball. 1978)

Definidos algunos referentes y enfoques de la gestión, como la aplicación ordenada y organizada de los recursos para el logro de objetivos, como la administración integral de los procesos institucionales, como posibilidad de organización, de dirección de la escuela y de reconstrucción del trabajo docente, como sistema para alcanzar y promocionar la calidad, como réplica de un modelo de trabajo industrial aplicado en la escuela, como acción necesaria para ejecutar los planes programas y proyectos en lo público, orientado a resultados; así mismo, entendida la gestión desde enfoques teóricos, filosóficos y deconstructivos, como visiones asociada a funciones burocráticas, forma de discurso imperialista, factor de implantación, de estandarización, de control, entre otros elementos propios del fenómeno globalizante; considero entonces que es desde la gestión escolar, la gestión de aula o gestión pedagógica, la gestión del Proyecto Educativo Institucional –PEI, como elemento de identificación de fortalezas y necesidades, como elemento de planeación y participación de la comunidad y de concreción de los fines educativos, a partir de los cuales se deben apropiar todos los elementos básicos importantes de la gestión para evitar la invisibilización de la acción netamente pedagógica y combatir a través de las prácticas educativas, con los procesos de investigación, los sistemas de organización escolar, los nexos relacionales con las comunidades, los factores dicotómicos de la gestión como mecanismo burocrático que impide la definición de la escuela en su contexto.

Son los miembros de la comunidad educativa mediante la reflexión pedagógica, crítica e investigativa, quienes deben aplicar los filtros necesarios, de lo que no favorece a las prácticas propias de la escuela, adoptar y adaptar los procesos del sector productivo en la misma,

apropiándolos con visiones humanizantes, formativas y axiológicas, que permitan reconstruir un mejor tejido social.

La gestión, como estrategia de administración integral de los procesos institucionales, de dirección de la escuela y de reconstrucción del trabajo docente, es una de las variables fundamentales del proyecto de investigación emprendido hacia el análisis de la “incidencia del Plan Educativo Municipal en la gestión y calidad de la educación en Caucaasia”.

El presente análisis contribuye además a proponer un marco teórico y conceptual en el que se pretende identificar a varios elementos como la planeación, la calidad y la gestión, como factores importantes para la organización y desarrollo de la educación local.

La construcción de estos referentes teóricos y el ejercicio de mostrar distintos enfoques o modelos de la gestión, facilitará también el alcance de los objetivos de la investigación, relacionados con el reconocimiento de los logros de plan educativo municipal y sus niveles de articulación con los procesos de planeación y mejoramiento escolar, los cuales se definen en cada instancia según el enfoque de gestión predominante que se desarrolle en el sistema educativo objeto de la presente investigación.

2.4.3 Prácticas de la Evaluación.

Pareciera a simple vista que la evaluación fuese un concepto exclusivo de las prácticas de la escuela, un ejercicio superfluo de intentar medir el conocimiento, de cuantificar el comportamiento escolar de los educandos, de medir las relaciones de convivencia; y más recientemente de calcular cuantitativamente el desarrollo de competencias. Pareciera también

que quienes aplicamos este ejercicio de manera permanente en el contexto escolar, desconociéramos el verdadero alcance de la evaluación como proceso y como factor de moda en los diferentes sectores, y no exclusivo de la educación; ese desconocimiento está intrincado en las mismas entidades de formación, universidades, escuelas normales, en quienes trazan las políticas educativas en el orden estatal, entre otras instancias; lo que desencadena en unas prácticas no conformes de lo que constituye la evaluación como factor de transformación social. Afortunadamente otros, tenemos la oportunidad de ahondar en los enfoques de la evaluación como proceso en el ámbito de la formación desarrollada mediante la práctica educativa, como elemento de medición e impacto de los proyectos sociales y en la descripción de los métodos y técnicas evaluativas, algunos de los cuales se desarrollan en estas notas, con el propósito de contribuir al logro de algunos de los objetivos preponderantes de este proyecto de investigación, relacionados con el reconocimiento de los logros parciales del PEM, sus aportes al mejoramiento de los resultados de la pruebas externas, entendidos como un factor de calidad que se direcciona mediante la política educativa nacional.

En la perspectiva gerencialista y resultadista propia de la industrialización, es bien conocido el sistema de gestión de la calidad, ciclo PHVA (Planear-Hacer-Verificar-Actuar); en este, está claramente expresa la evaluación, bajo la premisa de verificar, "verificar los resultados de la tarea ejecutada" (Proyecto Líderes Siglo XXI, 2012).

W. Edwards Deming (1989), establece que este ciclo se aplica en todos los escenarios de la vida personal y laboral y que se ejecuta en todo lo que se hace, de forma consciente o inconsciente. En este contexto, la evaluación se entiende como una

...comprobación de resultados, como validación de la ejecución de la fase del hacer con la recolección de hechos y datos, (Deming 1989), identificar aprendizajes y lo que queda por resolver. (W. Edwards Deming)

Queda de manera presente, entonces la evaluación al servicio de las organizaciones, con fines eficientistas, orientada a la obtención de productos y resultados, a las probabilidades de éxito mediante el desarrollo de acciones tácticas.

No muy distante de la anterior perspectiva, el Ministerio de Educación Nacional, establece su política de evaluación para las acciones educativas y del aprendizaje, mediante la guía 34 de autoevaluación al plan de mejoramiento institucional y el decreto 1290 de 2009, sobre la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes, que en su visión, plantea que la evaluación debe estar caracterizada por la veracidad, la corresponsabilidad, que debe ser participativa, continua, coherente y legítima; una evaluación que alcance a identificar los avances, estancamientos y retrocesos de la ejecución y que se desarrolle como proceso, es decir, durante la implementación, como resultado o comparación del logro con lo propuesto inicialmente y como impacto que produzca cambios duraderos. Subyace en esta perspectiva una evaluación de carácter punitivo para docentes y estudiantes, sancionatoria para los establecimientos educativos, resultadista y de estímulo a la competitividad y no para la cooperación, marcada por la estandarización, en un mundo diverso y desigual.

Un enfoque humanizante y formativo de la evaluación, surge en contraposición de los anteriores, este se plantea en el documento: *La evaluación como dispositivo para la participación*:

Pensar la evaluación desprovista de poder, como ejercicio exclusivamente técnico que hace invisible su función más importante, la formativa y la pedagógica, en el ámbito educativo.

Entender la participación de los estudiantes en la evaluación educativa como el principal mecanismo para implicarlos en su formación y favorecer procesos de autorregulación. Salinas (2013, pág. 20)

Esta concepción de la evaluación, rompe con el esquema tradicional y sus prácticas cotidianas en la escuela. En el intento de interpretar a su autora, se lee una evaluación que obliga a cambiar las relaciones entre estudiantes y docentes, que hace que el maestro deba modificar su forma de enseñar, para orientar el ejercicio evaluativo hacia el aprendizaje y no del aprendizaje, en el que se propicie la mediación y la autorregulación, un sistema para el seguimiento y la transformación, alejado de la exclusión y la intimidación, desprovista de factores que obligan al sujeto a diseñar mecanismos de defensa, y dedicada principalmente a reconocer el estado de la transformación que produce como elemento o estrategia de lograr el aprendizaje, que fortalezca el sentido educador de la escuela y mitigue la intención “medicionista” y de alcance de indicadores en el que se ha situado.

Por su puesto, como participante activo de la práctica educativa y de la evaluación como mecanismo para el aprendizaje, y luego de tener la oportunidad de formación en esta concepción de evaluación, adquirimos el compromiso ético de compartir este enfoque con la intención de cambiar la función docente, permitir la reflexión de la propia práctica educativa, con el sustento de que la evaluación del aprendizaje pierde piso en la medida en que se evalúa para formar a los otros.

Finalmente, la concepción de la evaluación para el aprendizaje, como actividad autentica que no está inventada y que se construye a diario, puede ser desarrollada en el ámbito del quehacer docente y directivo, en distintos escenarios como el gobierno escolar y mecanismos de participación, en nuevos planteamientos al consejo académico como principal órgano de

definición de las políticas evaluativas internas, las comisiones de evaluación y promoción, en las que también se establecen criterios evaluativos de manera permanente y de forma más general en los procesos de auto-evaluación institucional, que permiten repensar las acciones educativas, pero principalmente en analizar la incidencia que ha tenido el Plan Educativo Municipal en la gestión y la calidad de la educación de Cauca, como proyecto social.

2.4.4 Calidad y planes educativos

2.4.4.1 Una transición de la calidad, a la educación con calidad.

El análisis categórico de calidad en la presente investigación, no será ajena al ejercicio de contrastación entre la perspectiva crítica y la perspectiva neoliberal y neoconservadora pactada en la reciente década de los 80, como lo muestra el texto *Metáforas dominantes* publicado por el profesional (Vélez, Germán 2013), quien expresa que este concepto es utilizado para servir a los intereses economicistas, que convierten a la educación en mercancía, lo que les facilita alcanzar sus propósitos expansionistas, de dominación y de colonización pacífica, denominada “década perdida” por los bajos resultados de la política económica.

La consolidación del neoliberalismo y el neoconservatismo como fuerzas neocolonialistas aliadas, nombradas con una metáfora de ubicación (“la derecha”), que hasta hace no poco tiempo fueron fuerzas antagónicas, se unen para alcanzar objetivos comunes, especialmente en el terreno de la educación. (2013, 11).

Es imperativo afirmar que bajo esta óptica se sitúa en primera instancia la política educativa nacional de Colombia, los planteamientos y acciones regionales de Antioquia “la más educada” con los denominados pactos de calidad por la educación, los organismos internacionales creados para hacer de la educación el aparato ideológico que concrete el afán globalizante, tales como la

ONU, UNESCO, OCDE, y en el plano nacional la Fundación COMPARTIR, NUTRESA, Empresarios por la Educación, entre otros, como se expresó en las primeras líneas, esta perspectiva utilitarista que es vendida a diario en el sistema educativo como la alternativa salvadora de su crisis, será contrastada al tenor de una perspectiva crítica, representada por importantes autores y eruditos en el tema de la calidad y de la educación con calidad; dentro de los cuales se mencionan el grupo Calidad de la Educación y PEI de la Universidad de Antioquia, destacando entre ellos a los profesores Rodrigo Jaramillo, Germán Vélez y Bernardo Restrepo. Pensadores latinoamericanos como Guillermo Hoyos Vásquez, Marco Raúl Mejía, la Argentina Inés Aguerrondo, el Chileno José Joaquín Bruner, entre otros. Esto visionando el objeto de investigación y la relación de la categoría fundamental de plan educativo con el factor de calidad.

La principal estrategia para el ejercicio de contrastación es el análisis hermenéutico de diferentes documentos relacionados con el tema, algunos escritos y ensayos en los cuales se deja ver la posición del investigador.

El primero de ellos es la declaración conjunta de los ministros Europeos en 1999 en Bolonia (Declaración de Bolonia), con el objeto de incrementar la competitividad del sistema de educación superior Europeo, para ello se parte de la pregunta de ¿cómo esta declaración puede incidir en el desarrollo educativo de la localidad?, encontrando las siguientes respuestas: La materialización de los efectos de la declaración de Bolonia en el contexto local y regional es el mismo surtido en los ámbitos nacional y departamental; la educación al servicio de los intereses económicos y no de la formación humana de los individuos, la educación como mercancía y no como factor de transformación social y de oportunidades de mejoramiento de las necesidades básicas insatisfechas, la educación para la competitividad y no para la formación de mejores ciudadanos. Algunos indicadores en los cuales se plasman dichos efectos del acuerdo Europeo, se

observan en los factores de medición de la calidad de la educación mediante las pruebas externas, pruebas que miden una estandarización de contenidos y conceptos sin tener en cuenta que somos una sociedad pluricultural y pluriétnica con necesidades e intereses diferentes. En lo departamental y regional están de moda las acciones de competitividad entre los estudiantes con las “Olimpiadas del Conocimiento”, las pruebas supérate en el conocimiento y en el deporte, la competitividad de los establecimientos con la estrategia de “Colegios Innovadores” y la estrategia fundamental de los llamados “Pactos de Calidad”, a los que hay que reconocerles alguna buena intención de mejorar determinados procesos de gestión escolar, comprometer la función del docente y de los directivos docentes, pero alejados de una verdadera política de mejoramiento de la educación, obedecen a un activismo del gobierno de turno en los que su buena intención se ve diluida al transferir el poder. En lo estrictamente local se ha perdido el norte ante la carencia de un mejor nivel de compromiso de quienes deben orientar el camino, aludiendo a lo afirmado por Freire en su libro Pedagogía de la Autonomía: “La incompetencia profesional descalifica la autoridad de quien la ejerce”.

Se puede destacar como aspecto positivo en lo Departamental las decisiones de aumento de las posibilidades de acceso a la educación superior que se viene dando a los estudiantes de las regiones, las posibilidades de subsidios económicos y de manutención amarrados a la permanencia y desempeño profesional en las regiones, la oferta de nuevos programas, los incentivos a la permanencia de los estudiantes de la media y algunos procesos de articulación liderados por los establecimientos educativos con entidades como el SENA; acciones que no son suficientes y muy distantes de una globalización sugerida en el marco de condiciones

económicas, políticas y sociales completamente diferentes al propósito denominado Área Europea de Educación superior.

En este mismo plano de las declaraciones, pero esta vez para la educación básica como importancia vital para el desarrollo social, se analiza la declaración o conferencia mundial de la UNESCO en Jomtien, ciudad de Tailandia, en año de 1990, “Educación para todos, satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”, la cual se visionó como una guía útil para la definición de las políticas educativas de todos los países, para potenciar y perfeccionar los servicios de educación básica; Centra sus aportes en la definición de seis acuerdos para garantizar las necesidades básicas de aprendizaje de la población mundial: atención y educación de la primera infancia, enseñanza primaria universal, desarrollo de competencias en jóvenes y adultos, alfabetización, igualdad de géneros y calidad educativa.

Muy recientemente, en el año 2013 la misma Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), presenta a la luz pública un informe de seguimiento de la Educación Para Todos –EPT- en el mundo, en el que se evalúa como se ha avanzado en el cumplimiento de las metas y objetivos que para la primera década del siglo XXI se propusieron alcanzar en dicha materia, de manera específica en lo relacionado con lograr la calidad para todos en la enseñanza y aprendizaje.

Sobre lo anterior se puede concluir que no obstante haberse firmado el compromiso de los países, el avance evidenciado en el informe deja mucho que desear teniendo en cuenta que los objetivos no se han alcanzado.

Resalta el informe el hecho que las personas de los grupos más marginados han seguido viéndose privadas de posibilidades de recibir educación a lo largo de este decenio. Enfatiza,

además que los objetivos en educación para después de 2015 sólo se lograrán si van acompañados de metas claras y sólidas, con indicadores que permitan comprobar que nadie quede rezagado, pero ante todo, que se asegure la financiación para educación por parte de los gobiernos y países donantes, claramente se deja ver que los objetivos propuestos, no se alcanzaron por diversos factores.

Con respecto a la calidad cuestiona el informe las prácticas evaluativas que se llevan a cabo en los países comprometidos porque son excluyentes y de poca confiabilidad. La permanencia en una institución, según el informe, tampoco es garantía para lograr un aprendizaje.

A nuestro modo de ver, este informe no solo pretende develar los factores que han incidido en la no consecución de estos objetivos, sino que además, fustiga a aquellos países que por razones de tipo económico, orden público, etc., no evidencian avances y les pronostica las consecuencias del rezago. Qué bueno que existiese un programa de cooperación internacional que busque, de manera desinteresada, la ayuda a estos países sin más contraprestación que sentir la satisfacción de verlos salir adelante en el desarrollo y el progreso. Una cooperación internacional, donde la intervención no castre ni desconozca la autonomía e idiosincrasia de los pueblos; se deja ver entonces que lo que subyace en el objetivo tres de la EPT, es desarrollar unas competencias en los jóvenes pero solo para hacerlos más competitivos para que produzcan más en el modelo neoliberal enmarcado en la globalización impersonal que impera en las economías de los más poderosos. No se plantea una contraposición de la cooperación, pero tampoco se compagina con la sumisión que a nombre de ella se hace.

¿Cómo lograr calidad en educación en naciones de economías paupérrimas, devastadas por conflictos internos, hambrunas, enfermedades que se convierten en epidemias o pandemias, donde no hay infraestructura? Las buenas intenciones para que se conviertan en realidad

necesitan acciones, y las acciones en este caso irían encaminadas a solucionar estas problemáticas, algunas planteadas están referidas a la erradicación del analfabetismo, por considerar que “una educación de baja calidad deja una herencia de analfabetismo”. Por otro lado, se da importancia a los planes educativos al considerar que:

Una planificación de la educación bien concebida, efectuada en consulta con los docentes, es una base importante para la aplicación con éxito de estrategias encaminadas a la mejora de la calidad de la educación. Dicha planificación ha de tener en cuenta el costo de las reformas relativas a la calidad y velar por que se disponga de recursos, suministrados por los gobiernos o por donantes, para sufragarles los gastos. (UNESCO 2014, 229-235)

En estas condiciones lejos se está de conseguir la calidad para todos en la perspectiva de la EPT. Es bueno entonces enfatizar que un verdadero desarrollo social sólo tendrá lugar cuando se equiparen las condiciones de acceso y permanencia a la educación y ésta responda a las expectativas de los individuos y no a los intereses mezquinos de quienes, gracias a su poder económico y pregonando cooperación, imponen hasta la forma de pensar.

En el informe de seguimiento a la EPT del año 2005 denominado “El imperativo de la calidad”, la UNESCO deja ver algunas de sus posiciones en torno al concepto de calidad, indicando que es un tema transversal a los seis objetivos fijados en el la política mundial de Educación Para Todos, refrendado en el foro mundial sobre la educación realizado en Dakar en el año 2000. “Centrarse en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje es un imperativo para lograr la EPT”, al respecto, establece en el informe el siguiente concepto sobre la calidad:

Aunque las tentativas para definir qué es una educación de calidad suscitan numerosas controversias, en este tercer *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* se pone de manifiesto que existen bases sólidas para un entendimiento común. La cuestión de la calidad debe contemplarse teniendo en cuenta la manera en que las distintas sociedades definen la finalidad de la educación. En la mayoría de ellas se plantean dos objetivos principales: el

primero estriba en garantizar el desarrollo cognitivo de los educandos; el segundo en hacer hincapié en que la educación estimule su desarrollo creativo y afectivo para que puedan adquirir valores y actitudes que les permitan ser ciudadanos responsables. Por último, la calidad ha de pasar por la prueba de la equidad, ya que un sistema de educación que discrimina a un grupo específico, cualquiera que sea, no cumple con su misión. (Unesco 2005, pág. 5)

En el presente gráfico se muestran algunas percepciones de la noción de calidad de la educación desde la visión de la UNESCO y otras perspectivas enunciadas, en ellas se observa la plurisemia del concepto de calidad de la educación, a pesar del consenso existente de visionarla como un elemento medular para alcanzar los fines y objetivos de la educación, intentando develar cuales son las condiciones que debe cumplir para asegurar el efectivo cumplimiento de las metas y el marco de acción de la EPT.

2.4.4.2 Evolución de la noción de calidad: enfoques

Este gráfico sintetiza la evolución del concepto de calidad en la perspectiva de la UNESCO,

Capítulo I, Entender que es la calidad de la educación

| ORGANISMO | CONCEPTO |
|--|---|
| <p>UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)</p> | <p>Aunque las opiniones sobre la calidad de la educación distan mucho de ser uniformes en el plano del debate y la acción internacionales, hay tres principios que tienden a ser ampliamente compartidos y pueden resumirse de la siguiente manera: necesidad de una mayor pertinencia, necesidad de una mayor equidad en el acceso y los resultados, y necesidad de respetar los derechos de la persona como es debido. Esos principios no sólo orientan e informan los contenidos y procesos educativos, sino que además representan objetivos sociales más generales a los que la educación debe contribuir</p> <p>La calidad es un elemento medular de la educación que no sólo tiene repercusiones en lo que aprenden los alumnos, sino también en su manera de aprender y en los beneficios que obtienen de la instrucción que reciben.</p> |
| <p>UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)</p> | <p>La UNICEF hace especial hincapié en lo que podríamos denominar las dimensiones deseables de la calidad, tal como se han definido en el Marco de Acción de Dakar. En su documento <i>Defining Quality in Education</i> se definen cinco dimensiones de la calidad (educandos, entornos, contenidos, procesos y resultados) basadas en “los derechos del niño como persona y el derecho de todos los niños a la supervivencia, la protección, el</p> |

| | |
|--|--|
| | desarrollo y la participación” (UNICEF, 2000). |
| Humanismo nociones de calidad conexas | Para los humanistas, los educandos ocupan una posición central en la “construcción del significado”, lo cual supone una interpretación relativista de la calidad. Se estima que la educación, sumamente influenciada por los actos del educando, es fundamental para el desarrollo del potencial del niño. |
| Conductismo | Va en dirección opuesta a la del humanismo. Se basa en la manipulación del comportamiento por medio de estímulos específicos. Se propugna la adopción de planes de estudios normalizados, definidos y controlados desde el exterior, y basados en objetivos prescritos y determinados independientemente del educando. Se considera que la evaluación es una medición objetiva de los comportamientos aprendidos con respecto a criterios de evaluación preestablecidos |
| Enfoque crítico de la calidad de la educación | Su preocupación común es que la educación tiende a reproducir las estructuras y desigualdades de la sociedad en general. Dado que el papel de la educación consiste en transmitir los valores, la calidad, según este enfoque, debe medirse por la eficacia de los procesos de transmisión de valores. Los sociólogos y pedagogos de esta corriente tienden a asociar la buena calidad a: una educación que fomenta el cambio social; un programa de estudios y unos métodos pedagógicos que estimulan el análisis crítico de las relaciones sociales de poder y de los modos de producción y transmisión de los conocimientos formales; una participación activa de los educandos en la concepción de su propia experiencia de aprendizaje. |
| Enfoques autóctonos | Surgen como desafío al legado del colonialismo. Mahatma Gandhi y de Julius Nyerere, propusieron sistemas educativos innovadores y culturalmente pertinentes que hacían hincapié en la autonomía, la igualdad y el empleo rural. Los enfoques autóctonos proclaman la importancia de la pertinencia de la educación con respecto a las circunstancias socioculturales del país y del educando. Contenido del plan de estudios, los métodos pedagógicos y las evaluaciones se elaboren en el plano local. ONU (2012) |
| La calidad en los enfoques de la educación de adultos | En los enfoques tradicionales de la educación de los adultos, la experiencia y la reflexión crítica en el aprendizaje constituyen un aspecto importante de la calidad. Los teóricos radicales consideran que los educandos ya han adquirido una posición social y tienen la posibilidad de aprovechar su experiencia y aprendizaje como base para la acción social y el cambio social. |

Tabla 1: Evolución del concepto de calidad según la perspectiva de la UNESCO

Concluye este capítulo referido a entender la noción de calidad, planteando la necesidad de aunar esfuerzos encaminados a lograr cuatro factores importantes a saber:

- Un amplio consenso respecto de los fines y objetivos de la educación
- Un marco para el análisis de la calidad que permita especificar sus diferentes dimensiones
- Un método de medición que permita determinar y evaluar las variables importantes.

- Un marco para la mejora que abarque todos los elementos interdependientes del sistema de educación y permita determinar las posibilidades de cambio y reforma.

(UNESCO 2005, pág. 41):

En el intento de determinar cuál es el valor de una educación de calidad, la UNESCO deja ver lo que corre en sus venas en cuanto a la percepción de la calidad de la educación, esto es, una marcada corriente positivista, resultadista y eficientista, con la cual se identifica plenamente, así mencione de forma reiterativa en sus informes su importancia como elemento fundamental de la educación y de su calidad para el desarrollo social. Estas afirmaciones se constatan al leer la relación que este organismo hace de los beneficios de la calidad de la educación con -la obtención de ingresos más elevados en el mercado de trabajo, con las diferencias de productividad entre los trabajadores, con las repercusiones de la educación con calidad en los salarios de los trabajadores de los países en desarrollo-.

La educación de calidad mejora el potencial económico nacional, la calidad en la mano de obra y ofrece mejores oportunidades para que los gobiernos disminuyan la pobreza, además influye en el ritmo de enriquecimiento de las sociedades, en el grado en que los individuos pueden mejorar su eficacia, productividad e ingresos personales. Unesco (2005, 253). Estas afirmaciones no escapan a la visión de hacer de la educación un medio para lograr fines expansionistas y de dominación y no un fin del desarrollo social, cultural y personal.

En su visión altruista, la Unesco(2004) reconoce también que el desarrollo de las competencias cognitivas y no cognitivas en una educación con calidad, forman individuos con capacidad crítica de cuestionar las jerarquías sociales y transformarlas en vez de aceptarlas, trayendo beneficios sociales y de conducta en las personas, como la procreación en el caso de las

mujeres y la disminución de la incidencia de enfermedades como el VIH/SIDA en personas que asisten a escuelas de mejor calidad que suministran mejores conocimientos.

La calidad de la educación influye considerablemente en las perspectivas de realización de todo un amplio conjunto de objetivos personales y metas del desarrollo, en los medios por los que la sociedad puede llegar a ser más equitativa y menos vulnerable a las enfermedades y carencias en materia de salud.

2.4.4.3 Política de calidad educativa en Colombia.

El Ministerio de Educación Nacional, al igual que en muchos de los países de América latina, desarrolla un modelo educativo en función del neoliberalismo y sus planes económicos, que hacen de la educación el motor de desarrollo para sus fines y la convierten en un indicador estratégico de los procesos capitalistas, originando con esto un despropósito sobre lo que debería ser del verdadero acto de educar.

La mala educación es uno de los principales motivos de la desigualdad social y la pobreza, los estudiantes de clase media y alta ubicados en algunas zonas urbanas logran resultados educativos más exitosos, mientras que los estudiantes que provienen de familias pobres y de sectores marginados no acceden a una educación de mejor calidad, es casi una constante que quienes carecen de recursos básicos en sus hogares, acceden así mismo a una escuela que enseña en condiciones indignas, lo que permite concluir que en los países en desarrollo, la calidad de la educación que se recibe está ligada en la mayoría de los casos a la clase social a la cual se pertenece y al contexto donde se nace. La tendencia neoliberal hace de los ricos cada vez más ricos y de los pobres, cada vez más pobres.

Colombia desarrolla un modelo educativo neoliberal que tomó fuerza a partir de la constitución política de 1991 y las leyes de educación 115 de 1993 y 715 de 2002. La principal muestra de ello es que a partir de estas normas, la educación deja de ser un derecho fundamental de todo ciudadano y se convierte en un simple servicio público.

La concepción de educación y de calidad que hoy desarrollamos es impuesta por los organismos multilaterales representados en la UNESCO y la OCDE, entre otros, y sus políticas establecidas mediante la elaboración de distintos informes. En nuestro caso más reciente, el informe de 1996 de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, denominado “La educación encierra un tesoro”, mediante este se adopta y se considera que la política de calidad educativa Colombiana debe estar cimentada en la determinación de tres factores (en el informe: Balance de la Revolución Educativa 2010): los referentes de calidad, la evaluación de resultados y el mejoramiento institucional, conformando de esta manera el establecimiento del ciclo de mejoramiento continuo¹⁶ para alcanzar la calidad educativa del país.

La calidad de la educación en Colombia está asociada exclusivamente a los resultados que se miden a través de pruebas estandarizadas, lo cual la convierte en un sistema eficientista que por lo general encuentra en el docente, el único responsable de la debacle resultadista, olvidando que hay otros factores que inciden negativamente en la calidad, como la corrupción, la carencia de recursos materiales y tecnológicos, la insuficiente formación y remuneración de los docentes, el acceso y la permanencia de los estudiantes, la descomposición familiar, entre otros factores.

¹⁶ Para alcanzar el aseguramiento de la Calidad educativa en Colombia y sus retos de competitividad, el Ministerio se vale además de las siguientes estrategias: el fomento de las competencias desde la educación inicial hasta la superior, el mejoramiento de los procesos de gestión de la calidad educativa, la formación de docentes, la evaluación, el bilingüismo, el uso de las TICs, la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.(MEN, 2010)

Ciclo de la calidad de la educación en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación de Colombia, Cartilla Proyectos Pedagógicos Productivos, Página 24

Imagen 3: Sistema de aseguramiento de la calidad

En la guía 34 el MEN del 2008, se hace una breve explicación del Sistema de Aseguramiento de la calidad, y de cómo este deberá convertirse verdaderamente en una herramienta de gestión para la calidad educativa, planteando que con los referentes de calidad se pretende que los estudiantes utilicen los conocimientos adquiridos en situaciones diversas para solucionar creativamente diferentes tipos de problemas, con la evaluación se puede saber cómo se está frente a los objetivos y metas propuestas en torno a los estudiantes, docentes e instituciones, finalmente el mejoramiento como tercer elemento se logra mediante el fortalecimiento de la capacidad de los

establecimientos y centros educativos para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los resultados de sus planes de mejoramiento.

“Una educación de calidad es aquella que permite que todos los alumnos alcancen niveles satisfactorios de competencias para desarrollar sus potencialidades, participar en la sociedad en igualdad de condiciones y desempeñarse satisfactoriamente en el ámbito productivo, independientemente de sus condiciones o del lugar donde viven”. (Guía 34 MEN 2008, pág. 19)

Otra estrategia implementada por el Ministerio de Educación Nacional para el aseguramiento de la calidad de la educación en el nivel superior se dio en 1992, a través de la creación del *Consejo Nacional de Acreditación*, con el propósito de garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte del sistema cumplan con los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos. (Artículo 53 de la Ley 30 de 1992). El CNA, considera que la calidad es la

“síntesis de características que permiten reconocer un programa académico específico o una institución de determinado tipo y hacer un juicio sobre la distancia relativa entre el modo como en esa institución o en ese programa se presta dicho servicio y el óptimo que corresponde a su naturaleza” (Guía de procedimiento N° 3, 1997, pág. 3).

Para el Proyecto *Líderes Siglo XXI*, la educación de calidad es un proceso participativo en permanente evolución y transformación, que alcanza los resultados esperados por sus usuarios y relacionados (estudiantes, padres, docentes, entes gubernamentales, educación superior, mercado laboral), (Guía 1, 2012:23)

Preocupa en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño y en muchas zonas del país, después del convenio firmado entre el Ministerio de Educación y la Fundación Nutresa, para replicar este proyecto en los establecimientos educativos del país, los lenguajes predominantes que empiezan a

imponerse en las instituciones, todos ellos encaminados al desconocimiento de la autonomía, la mercantilización de la educación, a la prevalencia de la gestión y de la calidad sobre la educación misma, a la modificación de los horizontes institucionales enmarcados en las tendencias humanizantes, por tendencias resultadistas propias de la industrialización y de la actitud mercantilista que pone en riesgo la reflexión pedagógica y el desarrollo de lo ético que se vislumbra cada vez más diezmado por la competitividad, la eficiencia, las competencias y los resultados, en donde los estudiantes y padres de familia dejan de ser sujetos propios del quehacer educativo y se transforman en clientes de un modelo educativo diseñado para ejercer dominación y que impide la igualdad en el aprendizaje ya que solo se centra en aquellos estudiantes que sobresalen por sus resultados en pruebas estandarizadas, e ignora a aquellos que se destacan por otras capacidades no medibles como factor cuantitativo, y que constituyen una mayoría casi siempre ignorada.

Nos sometemos entonces a ser despojados de los léxicos propios de la pedagogía, de la didáctica, de la educación para la formación, e invadidos por léxicos de la globalización y de la economía neoliberal, algunos de ellos: competitividad, empresa educativa, gerente educativo, cliente, proceso, organización, indicador, estándar, competencia, secuencia, resultado, eficiencia, olimpiada, índice sintético, entre otros.

2.4.4.4 Visión de la calidad desde el entorno territorial certificado: “Antioquia la más educada”.

Las políticas de la denominada Calidad, se imponen también en el ámbito regional, como es el caso del Departamento de Antioquia y su visión de “Antioquia la más educada” produciendo un ensombrecimiento en el concepto de Educación porque se sobreponen las estrategias para

alcanzar la anhelada calidad. Es el caso desarrollado en los últimos tres años con la acción denominada “*Ruta de la Calidad*”, a nuestro modo de ver, sería mejor denominarla ruta de la educación, o ruta de la educación con calidad, esto porque la intención no puede ser la calidad, esta no es el quehacer de los establecimientos educativos, no es su norte, por el contrario sí lo es la educación, su fortalecimiento, su mejoramiento, y en especial su acceso, permanencia y garantía como derecho. En esta práctica además, se desnaturaliza y se tergiversa una realidad de la educación en las comunidades, con la metodología o dinámica de cada recorrido (Ruta de la calidad), que en su práctica tiene una comisión de avanzada que previo al acto central con el mandatario departamental y su gabinete, generalmente recibe las necesidades de la comunidad, realiza promesas de solución a las mismas, palia la situación de los requerimientos de la comunidad, y en el acto central ya todo aparece solucionado.

Es aquí donde se politiza entonces la educación, pues se condiciona a la comunidad mediante protocolos en los cuales las intervenciones están dirigidas a la alabanza y a un parecido acto mesiánico que esconde la realidad social y educativa de cada localidad.

Según la Secretaría de Educación de Antioquia, la ruta de la calidad “es la posibilidad que tienen los diferentes actores regionales de sentarse a reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas. Luego, proponer soluciones colectivas que se traducirán en la consecución de los compromisos establecidos en los Pactos por la Calidad” (página web SEDUCA, 2015). En este sentido entonces, no hay tal reflexión pedagógica ni de sus prácticas, es más bien un acto público en el que se usa la educación como mecanismo de figuración política.

La ruta de la calidad se concreta según el gobierno departamental con los denominados “pactos por la calidad de la educación” que son según este mismo gobierno

“una apuesta por mejorar los niveles de calidad en el departamento, partiendo de una movilización y sensibilización colectiva en la que participen diferentes actores alrededor del tema educativo y se pretende con esto establecer una ruta clara para que cada actor comprometido desarrolle acciones precisas que eleven la calidad educativa en un ejercicio de corresponsabilidad frente a la educación como prioridad para el desarrollo en los municipios antioqueños” (página web SEDUCA, 2015.)

Pero recurriendo a la etimología del término pacto, de su uso y aplicación , este constituye un acuerdo entre partes, la cual, para este caso difícilmente se cumple, principalmente por el desconocimiento de los ejercicios de planeación de la realidad educativa de las localidades y por los intereses politiqueros de invertir solo en lo que puede ser visto en términos de infraestructura física, abandonando otros factores también determinantes de una educación con mejor calidad como la formación y dignificación docente, la enseñanza de valores, la garantía de condiciones básicas de aprendizaje, de una educación para la solidaridad y la cooperación.

No se puede dejar de lado dentro de este modelo de calidad educativa departamental y nacional el fin de competitividad que se le está dando a la educación con estrategias como “Ser pilo paga” del MEN, “olimpiadas del conocimiento”, “colegios innovadores” “premio Antioquia la más educada”, entre otros elementos que se alejan de la formación y se aproximan cada vez más a intereses de figuración, de estar posicionados en un ranking nacional o mundial que segrega, clasifica y estigmatiza, dejando un mensaje equivocado de una visión de progreso propia de los intereses económicos, se clasifica a los estudiantes finalmente entre buenos y malos, se concentran los esfuerzos en aquellos con buenos resultados y se ignoran a los restantes constituyéndose además en una especie de castigo. Por su parte los establecimientos educativos empiezan a asemejarse a empresas de selección del recurso humano donde solo entran quienes

cumplen los criterios de calidad de ser pilo, mostrar conocimiento reflejado en una prueba, donde la persona en su condición humana vale la pena si y solo si estudia. Lenguajes que son alusivos a la utilización de la educación como mercancía.

Es imperativo reconocer que en este entorno territorial se da una apuesta por el tema educativo, por ser el principal factor de la agenda de gobierno departamental, por el impulso de la creencia de que la educación puede transformar, por la movilización que se ha logrado alrededor de la educación como elemento de desarrollo social, por la relevancia frente a la importancia de una educación con calidad, la corresponsabilidad que atañe a otros sectores y la creación de diferentes escenarios en los que se empieza a dar reconocimiento al docente, esfuerzos estos que no han sido suficientes y que requieren ser desarrollados con una visión más humanizante y menos utilitarista.

2.4.4.5 Perspectiva crítica de la calidad de la educación.

“Calidad como interculturalidad, como pertinencia, en el sentido de que la educación es más el espacio de la ética que del mercado. Por ello se defiende un sentido de calidad basado en el compromiso de la comunidad académica, de suerte que se articule más en un saber responsable, que como proceso cuantificable burocráticamente”. (Hoyos Vásquez & Guillén 2002)

Esta investigación se posiciona entonces en una perspectiva crítica del concepto de calidad, que ha sido referenciada a lo largo del ejercicio de cuestionar y de construir las perspectivas oficialistas de la calidad desde la concepción de los denominados organismos multilaterales, del MEN, SEDUCA, los empresarios que influyen en la educación, entre otros.

Se acerca la investigación a las concepciones del Grupo Calidad de la Educación y PEI de la facultad de Educación de la Universidad de Antioquia, en los planteamientos que realiza Londoño Restrepo, Guillermo (2007, págs. 8-10), en su obra *Educación con calidad ¿Cómo*

Concretarla?; centrado en una temática básica: “La Educación con calidad”; al respecto, expresa, que la calidad tiene un carácter polisémico, es decir que es usada bajo la premisa de muchos significados, esto ha permitido el riesgo de confundir la calidad con sus componentes y con su sinonimia, advierte la necesidad de diferenciar entre calidad y aseguramiento de la calidad, afirma que la norma ISO es el más antiguo modelo de aseguramiento de la calidad:

La calidad es el propósito buscado, mientras que el aseguramiento de la calidad es procedimental...el aseguramiento de la calidad se refiere primordialmente al proceso de seguimiento, mantenimiento y mejoramiento continuo que se realiza a posteriori de haber evaluado y determinado el grado de calidad de un programa, institución, persona u objeto, (pág. 25). (Londoño Restrepo, Guillermo, 2007, págs. 8-10)

Por su parte las percepciones del *Profesor Rodrigo Jaramillo*¹⁷, en este mismo texto, están referidas a entender la calidad como un “elemento de desarrollo de la educación” y ser rigurosos en la obligatoriedad de hacer buen uso del concepto, “como orientador de los proyectos institucionales y a no caer en su vulgarización o en su uso con pretensiones estrictamente comerciales, evitando también las transgresión de la autonomía y la homogenización de las instituciones” Londoño Restrepo, Guillermo, (2007. Pág. 8), Algunos aportes importantes del profesor Jaramillo se resumen en dos planteamientos fundamentales en torno a la educación con calidad:

“Lo primero es que la calidad es un problema de construcción colectiva, lo segundo es que la educación – por su carácter esencial y estratégico para el desarrollo social- no debería ser recurrente al tema de calidad. Es decir hablar de calidad de la educación es redundante, porque toda la educación debería ser de excelente calidad” (Londoño Restrepo, Guillermo, (2007. Pág. 49).

¹⁷ Profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Coordinador del grupo calidad de la educación y proyecto educativo institucional y de la Red de maestros investigadores de las escuelas normales superiores de Antioquia, REDMENA.

Otros planteamientos del profesor Rodrigo Jaramillo (2007), que también sustentan la visión de calidad presente en esta investigación están referidos a lo que él denomina “variación de la visión de la calidad de la educación o la educación con calidad” hacia una mejor perspectiva de una educación excelente, cuyas caracterizaciones estarían determinadas en:

Reivindicar diversas educaciones, como diversas comunidades posibles, dialogar entre pares y con la sociedad civil como proceso comunicativo en cuanto capacidad colectiva de aprendizaje y formación de competencias ciudadanas, legitimar como derecho la educación según requerimientos y necesidades de cada uno de los actores sociales, comprometer una comunidad académica articulada más en un saber responsable que en términos de rentabilidad y construir colectivamente la educación (Documento Calidad de la Educación 2007, pág. 2)

Como otro aspecto relevante, este autor plantea la necesidad de superar “la noción de calidad de la educación y su dominio, oponiendo la autonomía institucional a la estandarización, proponiendo una desobediencia lexical frente a la noción de calidad, reivindicando los proyectos educativos como construcciones autónomas, colectivas y participativas, defendiendo la educación como derecho fundamental y reivindicando lo educativo como valor de prioridad social para la realización humana. (Jaramillo, Rodrigo 2013.

Retomando el ejercicio de análisis que hace Londoño (2007), sobre los aportes de los académicos que conforman el grupo de Calidad de la Educación y PEI de la Universidad de Antioquia, se destacan otros pensamientos importantes entorno a la calidad de la educación como la necesidad de reconocer la diversidad de la escuela y su contexto como condición para la pretensión de una educación con calidad, teniendo en cuenta características personales, culturales, sociales y económicas. Desde esta perspectiva una educación con calidad debe conducir a la realización de la equidad y la democratización, contemplar los factores de inclusión y otorgar papel preponderante al maestro como resignificador de la escuela: “La comprensión de

estos factores de calidad conllevan a la transformación de esquemas de enseñanza y de su relación de dispositivos de evaluación de uso frecuente en nuestro sistema educativo (Saber, Icfes, ECAES. Pág. 9).

Otro referente importante para la deconstrucción del discurso oficialista de la calidad en la presente investigación, han sido los planteamientos del Doctor en ciencias de la educación Vélez Sánchez, Germán¹⁸ (2014), en especial el artículo denominado Metáforas dominantes en los discursos de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia; aquí el autor hace un análisis de la evaluación de la calidad en la educación superior a través de distintas metáforas que la cuales califica como “dominantes” en los últimos 30 años.

Constituye un punto de base fundamental en el quehacer de la investigación por la crítica que hace al enfoque instrumental de la educación y de la calidad, argumentando que es un discurso técnico trasladado a la educación y la pedagogía por influencia de intereses económicos, que no aportan a la formación de los seres humanos si no a la instrumentalización para favorecer intereses expansionistas del mundo económico. En su tarea deconstructiva deja ver la idea de desnormalizar, dismantelar los discursos técnicos instrumentales que se imponen en la educación y que se han legitimado con el paso de los años en la educación, discursos estos que quedan evidenciados en las líneas iniciales de la categoría de calidad.

En el caso específico de la evaluación de la calidad de la educación, se ha asistido durante los últimos treinta años a la instalación, en el plano internacional y nacional, de unos discursos con una carga instrumental y de una racionalidad positivista amparados y adoptados por el modelo económico imperante, definidos y condicionados por las entidades y organismos multilaterales que imponen sus recomendaciones y son acogidos por los Estados, como es el caso colombiano,

¹⁸ Doctor en Ciencias de la Educación, Magister en Educación, Especialista en evaluación de programas e instituciones sociales, Licenciado en Educación, Filósofo, Profesor de cátedra Universidad de Antioquia.

donde las últimas reformas del sistema educativo han estado influenciadas por las “sugerencias” del Banco Mundial en materia educativa. (Vélez Sánchez, Germán, 2014. Pág. 9).

A partir de la anterior concepción se registran otras conclusiones importantes relacionadas con el eficientismo como una de las metáforas planteadas por el autor, en el que se observa la calidad reducida a la medición de aprendizajes y competencias de los estudiantes, desplazando el discurso pedagógico, formativo y humanista propio de la educación, en el que los procesos de cambio y los logros obtenidos carecen de reflexión, porque están diseñados para alcanzar solo los intereses del gobierno y sus tendencias.

2.4.4.6 Retos de “Colombia la más educada 2025”.

Una importante situación de coyuntura relacionada con la calidad y con el mejoramiento del sistema educativo de Colombia, pero que no abandona el modelo generalizado. Está descrito en el estudio de la Fundación Compartir (2014), en el cual propone un compromiso, propone un compromiso social para reducir la inequidad y lograr el desarrollo social y económico mediante una reforma educativa que tenga al docente como el centro de la transformación. Este estudio se ha convertido en la visión de futuro para alcanzar el propósito de hacer de Colombia la nación más educada de América Latina y ha sido acogida por el presente gobierno como parte de la política de estado para la educación como escenario esperanzador del tan anhelado momento de paz.

Existen varias razones importantes por las cuales se abre capítulo especial a este estudio en la investigación; el primero de ellos es porque la organización COMPARTIR, plantea como principal prioridad de todo su actuar a la calidad de la educación para los niños, niñas y jóvenes del país.

La calidad de vida y la creación de riqueza en las sociedades contemporáneas guardan estrecha relación con la calidad de la educación. No es, por ejemplo, la abundancia de materias primas, independiente de su cotización en los mercados internacionales, la determinante de bienestar de las sociedades. Es el conocimiento el insumo principal de la prosperidad (Fundación COMPARTIR 2015, Pág. 15).

Un segundo elemento no menos importante es que entendiendo que existen múltiples factores que determinan la calidad, se hace una apuesta por el maestro como actor en el que sugiere se deben concentrar los esfuerzos por alcanzar una educación con calidad; planteado, desde esta perspectiva algunos pilares fundamentales surgidos de las experiencias de países con desempeños educativos altos (Singapur, Finlandia, Corea y Canadá) los cuales se podrían resumir en: Excelente formación previa, atraer a los mejores bachilleres a la carrera docente, evaluación para el mejoramiento continuo, excelente formación en servicio, remuneración competitiva y reconocimiento social.

Ante la preocupación de dar cuentas de un modelo educativo eficientista, en el que Colombia sigue ocupando los peores puestos en las pruebas internacionales y los jóvenes no están siendo preparados en los conocimientos mínimos que se requieren para el mundo globalizado del siglo XXI, surge una nueva estrategia, a nuestro modo de ver improvisada, que se impulsó bajo la denominación del *Día E “Día de la Excelencia Educativa”*, ante esto se revelaron las cifras que permiten saber cómo está el país en materia de calidad educativa. “En una escala de 1 a 10 Colombia está por debajo de la media: primaria (5,13), secundaria (4,90) y media (5,53). El ministerio señaló que para lograr ser el país más educado de América Latina en 10 años, el país deberá alcanzar un índice de 7,01 en primaria, 7,41 en secundaria y 7,06 en la media”. (El Espectador 2015)

En este sentido, es difícil encontrar respuesta a situaciones de la realidad actual del docente colombiano, realidad caracterizada por la necesidad de reivindicación de sus derechos mediante la lucha sindical, un precario sistema de salud, un débil proceso de actualización y formación, un sistema de ascenso y mejoramiento salarial en función de los cálculos actuariales y financieros que impide una remuneración digna (“18% menos que otras profesiones”), un ascendente deterioro de la imagen social, entre otros factores. Se plantea entonces la interrogante de cómo lograr ser la nación más educada de América Latina con docentes en las condiciones actuales, agraviados por un Estado al que no parece interesarle, la justa lucha de los docentes por su dignificación; en consecuencia se vislumbra un panorama cuya similitud podría estar representado en luchar una guerra con soldados mal heridos.

En el plano internacional, otro estudio que se sitúa en la misma línea de enmarcar al docente como un importante factor de mejoramiento de la educación con calidad es el realizado en los años 2006 y 2007 por el *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe – PREAL-*, estudio comúnmente conocido como *informe McKinsey*, cuyo principal objetivo fue investigar por qué los sistemas educativos con más alto desempeño del mundo alcanzan resultados mucho mejores que la mayoría de los demás. Para ello analizó una muestra de las experiencias de éxito de 25 países en todo el mundo, destacando los 10 de mejores desempeños.

Una conclusión importante es que el tema o factor de *la inversión* no es el único referente para el mejoramiento de la calidad o de los resultados académicos de los estudiantes, por ejemplo: “Singapur, uno de los países con mejor desempeño del mundo, gasta menos en educación primaria que 27 de los 30 países de la OCDE. Cambiar lo que sucede en los corazones y en las

mentes de millones de niños – la misión principal de cualquier sistema educativo–“(Informe Mackensy, 2007, pág. 6).

Por otro lado, plantea que los sistemas educativos considerados exitosos por los altos desempeños académicos de sus estudiantes, tienen en común tres aspectos fundamentales relacionados con los docentes, ellos son: conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes y garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños. Bajo estas premisas han logrado destacarse y mostrar resultados destacados en evaluaciones internacionales como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes –PISA- que compara en términos eficientistas los resultados académicos de los distintos sistemas educativos mediante una prueba y que se convierte en el mecanismo mediante el cual organismos multilaterales como la OCDE obligan a los países miembros a justificar las inversiones realizadas a la educación con fines mercantilistas.

Que el docente sea un referente para mejorar la calidad de la educación como derecho, para hacer frente a una alta demanda de conocimientos y mejorar la distribución equitativa de las oportunidades de aprendizaje es una premisa importante, desde la cual deben ser entendidos en el plano nacional el informe de la Fundación Compartir (2014) y en el internacional informe McKensey (2010).

Sin embargo no se pueden perder de vista los fenómenos de corrupción, de intereses de la educación solo como factor de desarrollo económico, propios de los sistemas educativos calificados como ineficientes, lo cual obligaría también a modificar algunas prácticas de gobierno para el manejo de lo educativo en esencia y no tanto de la calidad para la educación como servicio sino como un derecho fundamental.

2.4.4.7 El plano regional: desafíos de una educación con calidad en Antioquia.

El Departamento de Antioquia y su ciudad capital –Medellín- es considerada según la OCDE una de las tres ciudades más prosperas y pobladas del país,

Lo anterior implica que el Departamento tiene grandes responsabilidades sustanciales]como entidad territorial certificada para el manejo educativo de 117 municipios no certificados en el componente educativo, dentro de ellos Caucasia, municipio que debe ir más allá del mero incremento de la cobertura, en este sentido debe disminuir el analfabetismo, mejorar la infraestructura y adicionalmente sumar esfuerzos para lograr una educación con calidad como un elemento esencial para el aprendizaje y la enseñanza. Pese a las grandes inversiones y a la trascendencia que la administración local le imprime a la educación como agenda principal de gobierno, existen muchos vacíos, algunos de los cuales han sido develados por la herramienta del Índice Sintético de la Calidad Educativa¹⁹, implementado por el Ministerio de Educación Nacional en año 2015 por primera vez, de acuerdo al informe del Periódico el Tiempo (6 de abril de 2015), Antioquia solo supera a Tolima y Risaralda en la Región Andina, conformada por 10 departamentos, con una calificación de 4.5, que lo ubica por debajo de la media nacional. Solo 4 instituciones a cargo del departamento se clasifican dentro de los 99 colegios oficiales mejor calificados. En este informe el secretario de educación departamental afirma que:

El departamento tuvo un descuido histórico aberrante en el tema de educación. Nosotros nos dimos a la tarea de desatracarnos. En estos tres años derrotamos la deserción escolar. Estaba en el 5 por ciento ahora está en 3,5. De cada 100 niños terminaban el bachillerato 50 y hoy lo concluyen 65.

¹⁹ La herramienta Índice Sintético de Calidad educativa mide en escala cuantitativa de 1 a 10 cuatro criterios: el progreso del colegio en cuanto a resultados con relación al año anterior, el desempeño en las Pruebas respecto al país, la eficiencia (número de estudiantes que aprueban el año) y el ambiente escolar en las aulas de clase (convivencia y retroalimentación).

Los anteriores referentes son importantes en la investigación por ser Caucaasia un municipio cuya educación es administrada por el Departamento de Antioquia, lo que indica que son las políticas educativas del plano departamental las que contribuyen en gran medida al desarrollo de su educación, pues los recursos para infraestructura educativa, para mejoramiento de ambientes de aprendizaje, alimentación escolar, mobiliario, recursos didácticos y tecnológicos, como la administración y formación de la planta docente, entre otros, dependen de las decisiones departamentales.

En el reciente informe del año 2014 contratado por la Gobernación de Antioquia con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, denominado “*Informe Sobre el Estado de Arte Sobre Medición de la Calidad*”, se plantean algunas concepciones importantes respecto a la calidad de la educación en la región:

Para la gobernación de Antioquia, la educación de calidad puede concebirse como el resultado de un proceso de trabajo institucional orientado hacia la mejora educativa, en pos de obtener excelentes resultados en la formación integral de los estudiantes; la calidad requiere de una construcción constante y demanda la comprensión, participación y compromiso de todos los miembros del establecimiento Educativo; de esta manera, la calidad educativa se entiende no como punto de llegada, sino como una construcción permanente; reconociendo a Antioquia como un territorio diverso, pluriétnico y multicultural, teniendo en cuenta los principios de pertinencia, accesibilidad, perspectiva de género y enfoque diferencial, valoración de las características históricas, culturales y de las condiciones físicas y cognitivas que identifican a las diferentes poblaciones y territorios que conforman el departamento. (2013, Pág. 32)”

La relevancia del informe se destaca por involucrar otros factores determinantes para una educación con calidad, no centrado exclusivamente en la concepción resultadista producto de las comúnmente conocidas pruebas estandarizadas, agrupando otros referentes de calidad

como la función de los estudiantes en primer término, los docentes, los padres de familia, las instituciones educativas y el estado como principal garante de la educación.

También para cada grupo establece diferentes indicadores que miden la calidad de la educación, entendiendo que los indicadores deben ser asumidos como: “Puntos de referencias que permiten comparar las buenas prácticas, instrumentos para monitorear y revisar el progreso alcanzado, de esta manera precisa que los indicadores tienen limitaciones en su significado interno por no ser suficientes en la explicación de algunas razones” (Estado de Arte Sobre Medición de la Calidad 2013, pág. 31)

El informe concluye algunas mejoras en la disminución del analfabetismo, la repitencia y la escolaridad, propone mejorar la cobertura en la educación media fortaleciendo la pertinencia articulada con la formación técnica. En relación con los docentes, al igual que otros informes ya abordados, plantea la necesidad urgente de atraer al sistema educativo a los mejores estudiantes, mejorar los salarios y ampliar la oferta pos gradual, así mismo asignar mejores docentes a las zonas vulnerables como una oportunidad de mejoramiento y de equidad, finalmente plantea la necesidad de consolidar la información relacionada con la participación de los padres, como factor de mejoramiento. En este mismo orden el municipio de Caucaasia aparece como un escenario donde hay mucho por hacer en lo educativo, propuesta que se pretende consolidar como un componente de esta investigación, pues sus escasos resultados de los últimos tres años están representados en la concreción de la estrategia de corte competitivo desarrollada con las “olimpiadas del conocimiento”, acción propia de la visión “Antioquia la más Educada”.

3 DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Concepción Pedagógica.

Al definir el diseño metodológico de la presente investigación es necesario circunscribirlo primero en una concepción pedagógica; esta concepción está alejada de características propias del positivismo en las que la educación es entendida como fenómeno objetivo y abstracto, en la que el hecho educativo se visiona como independiente a los individuos, que excluye contextos, que basa su quehacer en los métodos de enseñanza, sobrepone la teoría sobre la práctica, el proceso educativo se centra en el conocimiento y la educación misma se convierte en un medio para alcanzar los fines de la productividad y el eficientismo.

Por el contrario la concepción pedagógica y educativa que enmarca esta investigación se caracteriza principalmente por la necesidad de una actitud comprensiva, en este caso, de la incidencia de la planeación educativa y las categorías de gestión, calidad y evaluación en el mejoramiento de la educación, como herramientas útiles para la cualificación de la educación y como factores fundamentales del desarrollo social, una concepción educativa que tenga en cuenta primero la realidad educativa y el momento práctico y luego el momento teórico como intento de comprensión de la praxis, características esenciales de un pensamiento hermenéutico – interpretativo. (Christoph Wulf 1977, pág. 87).

La propuesta metodológica se sitúa en el enfoque cualitativo; el análisis de las diferentes tesis metodológicas de investigación, permiten inscribirnos en las tradiciones de la investigación cualitativa, por su variedad y pluralismo en el que intervienen diferentes disciplinas y métodos para el abordaje investigativo, adicionalmente facilita el desarrollo simultáneo de los procesos de

la investigación, se acerca a la construcción de un informe final y se ocupa de problemas que surgen de la realidad social educativa.

Según Mc. Craken (1988), en la investigación de corte cualitativo, el investigador opera él mismo como principal instrumento de recolección y análisis de datos; desde este punto de referencia, se identifica una importante fortaleza en el proyecto de investigación, por la significativa experiencia y conocimiento que se ha logrado alcanzar respecto al objeto investigado, por el establecimiento positivo de las relaciones con las personas que serán objeto de entrevistas, encuestas y otras técnicas para la obtención de la información.

Basándonos en los aportes de Sandoval, Casilimas (1995), sobre la investigación cualitativa, otras características que se pueden retomar a nivel procedimental, están relacionadas con que se puede ajustar el plan de recolección de información en la medida en que avanza el proceso, que no es necesario fragmentar su diseño, manteniendo la unidad y la sinergia entre todas las fases de la investigación, el plan de recolección se podrá definir en la medida en que se determinen los diferentes hallazgos, así mismo se pueden ir definiendo las distintas técnicas o estrategias de recolección de la información.

3.2 Descripción del diseño metodológico: “comprensión de los planes educativos como fenómenos sociales”.

Abordar este capítulo bajo la comprensión de los PEM como “fenómeno social” nos adentra obligatoriamente a centrarnos en la idea de la fenomenología como “escuela filosófica que explica al ser y la conciencia a partir de los fenómenos observables” (Torre de Babel 2015), y que sitúan a Husserl y Heidegger como sus máximos exponentes. Esta perspectiva es analizada por Hoyos, (2002), en su texto: “La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de

investigación en ciencias sociales: las ciencias de la discusión, del cual retomamos para ubicar esta perspectiva algunas conclusiones que orientan el diseño metodológico en cuestión, bajo la representación entonces de entender el fenómeno social como propio del “mundo de la vida”²⁰.

Empleado por Heidegger (1974) para referirse al “tema del que se ocupa la fenomenología y la importancia de la subjetividad alejada de la corriente positivista:

El mundo es primero que todo horizonte, pluralidad y diversidad, contexto universal de sentido y fuente inagotable de orientación y validación de nuestras aserciones. No obstante, podemos diferenciar el título mundo que se refiere a las casas, las piedras, los ríos, las montañas y el título mundo de la vida que menciona una subjetividad que experimenta lo contenidos bajo el título anterior, le otorga sentido y, en la comunicación, le otorga validez. Heidegger (1974)

La primera de las ideas es enfocar el análisis del objeto de investigación alejado del positivismo como corriente filosófica que reconoce los objetos en cuanto físicos, y trascender más allá de esto, hasta poder comprender, mejor, su significado, como elemento propio de lo fenomenológico; el ser humano es ser interpretativo, la verdadera naturaleza humana es interpretativa. “La interpretación no es un instrumento para adquirir conocimiento, es el modo natural de ser de los humanos”, Heidegger, (1974).

Una segunda idea, es tener presente la perspectiva de Hoyos (2002), citando a Husserl y su perspectiva sobre la “reconstrucción del mundo de la vida” como forma de la fenomenología de comprender la construcción social de la realidad, dado que según ellos:

...el positivismo naturalista impide una auténtica investigación de la realidad, no sólo de la naturaleza, sino también de la sociedad y de la persona misma. La comprensión moderna de las ciencias ha terminado por reducirlas a todas a "ciencias de hechos", olvidando así la génesis del

²⁰ Planteamientos de Heidegger para referirse al tema del que se ocupa la fenomenología y la importancia de la subjetividad alejada de la corriente positivista: “El mundo es primero que todo horizonte, pluralidad y diversidad, contexto universal de sentido y fuente inagotable de orientación y validación de nuestras aserciones. No obstante, podemos diferenciar el título mundo que se refiere a las casas, las piedras, los ríos, las montañas y el título mundo de la vida que menciona una subjetividad que experimenta lo contenidos bajo el título anterior, le otorga sentido y, en la comunicación, le otorga validez”.

conocimiento en el modo de darse los diversos objetos (naturaleza, sociedad y persona) en la experiencia humana. Esto lleva a la fenomenología a reconstruir el mundo de la vida para poder, a partir de él, comprender la construcción social de la realidad.

Este proyecto de investigación con enfoque cualitativo se sitúa en una visión de corte hermenéutica, porque pretende mirar con ojos distintos al racionalismo, entendido como teoría que considera la razón como única fuente y base de valor del conocimiento humano, que sobrepone la razón a la voluntad y las emociones en un contexto; en general, se llama racionalista a “toda teoría que prima el valor de la razón frente a otras instancias como la percepción, la tradición, la autoridad, los sentimientos”(Torre de babel ediciones, 2015) ; dar nuevo sentido a lo humano y comprender lo no evidente del contexto educativo implica una perspectiva de corte hermenéutico, visión desde la cual se espera reconstruir los textos y los contextos para develar los aportes de los planes educativos en Colombia, tomando como referencia la realidad del contexto específico de la municipalidad de Cauca y los significados que se tienen de las categorías de calidad, gestión y evaluación.

Las notas, los disensos y consensos del Seminario Específico III²¹ son algunas de las bases teóricas para ampliar la visión de este enfoque de investigación; para ello es necesario inmiscuirse en las características, teóricos y principales criterios de funcionalidad de la hermenéutica, dado que históricamente se ha querido convertir en un simple método, en un instrumento para la interpretación de objetos, encasillándolo y limitando su propiedad de esparcirse. Se destacan del enfoque hermenéutico dos significados actuales; el primero de ellos es expresado por el filósofo Alemán Hans-George Gadamer, como fenomenología de la existencia y

²¹ Programa de Maestría en Educación, Línea de Gestión Calidad y Evaluación, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Profesor. Dr. Germán Vélez Sánchez, 2015.

el entendimiento, cuya función básica consiste en el desentrañamiento de textos sagrados, es decir, la exégesis bíblica. Gadamer es considerado el fundador de la escuela hermenéutica, en su libro denominado “Verdad y Método”, se deduce que el ejercicio de interpretación debe estar alejado de la arbitrariedad y de los hábitos de la mente, siempre que nos interesamos en un texto debe existir una idea previa de lo que este mismo expresa, el proyecto varía y se reformula en la medida en que nos acercamos a su comprensión, pero nunca se puede afirmar su definitiva y última interpretación.

El segundo significado es impulsado por el filósofo Francés, Paul Ricoer, basado en el entendimiento de la hermenéutica como una forma de interpretación y entendimiento de la realidad social, concebida como texto susceptible de múltiples lecturas, desde este punto de vista, nace como forma de desmontar las perspectivas metafísicas de los lenguajes planos y se funda como una actitud frente a la vida, representada como texto, cuyas bases son propias de la fenomenología, siendo la reelaboración del texto el principal eje de esta teoría.

Josefina Morela concluye:

“actualmente entendemos por hermenéutica la corriente filosófica que surge a mediados del siglo XX y tiene sus raíces en la fenomenología de Husserl (1859-1938), quien considera que es una filosofía, un enfoque y un método, pues enfatiza la vuelta a la reflexión y a la intuición para describir y clarificar la experiencia tal como ella es vivida pero con una marcada diferencia, ya que el método hermenéutico trata de introducirse en el contenido y la dinámica de la persona estudiada y en sus implicaciones, buscando estructurar una interpretación coherente del todo, mientras que el fenomenológico se centra en el estudio de esas realidades vivenciales, determinantes para la comprensión de su vida psíquica” Morela,(2006)

En este orden de ideas, y según los anteriores sustentos filosóficos y teóricos, la comprensión de los planes educativos y el desarrollo de las categorías establecidas como fundamentales en el proceso de investigación, son estudiadas desde el horizonte deconstructivo de su epistemología y

de su reflexiva utilidad, para el verdadero sentido de la educación como mecanismo de transferencia de la cultura y no como instrumento para la dominación de las sociedades.

3.3 Técnicas e instrumentos de recolección y generación de información.

La estructuración de la base teórica y metodológica que sustenta la propuesta de investigación conduce al análisis deconstructivo de las categorías de planeación, calidad, gestión y evaluación

Las técnicas que se usaron para la recolección de la información están basadas en una perspectiva participativa, que se inició con la realización de acuerdos con las autoridades educativas del municipio, los directivos y docentes de los establecimientos educativos, para la presentación de la intencionalidad del trabajo y su participación en el mismo.

Los datos fueron obtenidos mediante el uso de tres técnicas a saber, la entrevista focalizada (grupo focal), el análisis documental y la encuesta, es válido aclarar que siendo la encuesta una técnica utilizada para fines de investigaciones de corte cuantitativo, su uso presente se da como herramienta de apoyo para la revisión categorial, para la obtención de información relevante que pudo ser triangulada con las otras técnicas y como apoyo para la comprensión del fenómeno investigado; los cuadros y gráficos tienen como función servir de evidencia y soporte ilustrativo de las percepciones de los encuestados, contribuyendo con la tendencia de romper la dualidad histórica entre paradigmas cuantitativos y cualitativos, que cada vez más se presenta como discusión superada; para mayor claridad se hace una sustentación teórica y contextual de su uso, apoyado en Aigner, M. (1988, Pág.5)

El cruce de estas técnicas, dio validez a la información recopilada, su triangulación busca acceder a la realidad de las categorías de gestión, calidad y evaluación presentes en el sistema

educativo local de Caucaasia en relación con la incidencia que ha ejercido en ellas el plan educativo municipal.

3.3.1 Entrevista.

A través de la entrevista se obtuvo el punto de vista de los sujetos investigados, en este caso, rectores, docentes, padres de familia, estudiantes y autoridades educativas.

La entrevista forma parte de la batería de técnicas de investigación cualitativa y de una manera de enfocar la realidad, que es método inductivo. Precisar o especificar la entrevista nos remite a una interrelación, el contacto, la comunicación, confrontación, el reporte, informe, la reflexión expresada, la indagación. Es una técnica antiquísima en donde se efectúa un acto de comunicación a través de la cual una parte obtiene información de la otra. López y Deslaurier, (2011:3)

Una entrevista personal permite a quien investiga trascender de los datos cuantitativos o numéricos, para ello se hace uso de tipos de preguntas planteadas, el conjunto de estas se denomina “entrevista estructurada”, o en su defecto se puede utilizar una entrevista no estructurada que permite a los sujetos investigados expresarse de manera más abierta, ofreciendo la posibilidad de descubrir información inesperada, esta exige mucho tiempo y depende fundamentalmente de la actitud del entrevistado.

Un factor fundamental para determinar la incidencia del Plan Educativo Municipal en la educación de Caucaasia, es conocer y determinar las percepciones de la Junta Municipal de Educación, los directivos docentes, los docentes, las organizaciones sindicales de maestros, las asociaciones de padres de familia, los concejos estudiantiles, la administración municipal, el honorable concejo, entre otros.

Estas percepciones se determinan entonces usando la entrevista como técnica para la recolección de la información, en la presente investigación el instrumento de la entrevista semiestructurada para el caso de los grupos focales es la guía de entrevista o pauta, dado que se “sugerirá claramente el campo a explorar, conservando cierta libertad al llevar la entrevista y en el entrevistado en la forma de responder” (López y Deslaurier, 2011:4). Algunas temáticas y participantes de la investigación se abordaron mediante entrevistas individuales, usando como instrumento el formato de entrevista.

Se realizaron reuniones para desarrollar distintas entrevistas focales con diferentes grupos así: con rectores de los establecimientos que hacen parte de la muestra en Cauca, con miembros de los consejos de padres, con miembros de los consejos estudiantiles, la junta municipal de educación JUME y con la subdirectiva del sindicato de maestros ADIDA.

Las entrevistas focales se desarrollaron con el secretario de educación, la directora de núcleo educativo, un rector de establecimiento público y uno de establecimiento privado

Según este propósito, Taylor y Bogdan (2000, pág. 74), definen la entrevista individual como "una conversación, verbal, cara a cara y tiene como propósito conocer lo que piensa o siente una persona con respecto a un tema en particular", se podría definir entonces como una conversación con una finalidad; para el caso, analizar la incidencia del PEM en la gestión y la calidad educativa.

Por otro lado, la entrevista a grupos focales es definida por Albert (2007, pág. 250), indicando que "es una conversación de un grupo con un propósito". Tiene como finalidad poner en contacto y confrontar diferentes puntos de vista a través de un proceso abierto y emergente centrado en el tema objeto de la investigación; según esto, es un medio para recolectar en poco tiempo información cualitativa con grupos pequeños de personas, cuyas características principales son la

rapidez, la oportunidad, la validez la comprensión de actitudes, percepciones y saberes de una comunidad o grupo.

Finalmente los criterios para la selección de entrevistas a grupos focales están dados en la necesidad de ubicarse como investigador en el contexto, conocer el lenguaje local, explorar opiniones y comportamientos relacionados con el problema, observar los procesos de consensos y desacuerdos, justificando dichos criterios en las razones de interés público que representa el tema de investigación.

3.3.2 Revisión Documental.

Al realizar un barrido bibliográfico del análisis documental como técnica o estrategia de generación o recolección de información se encuentra poca teorización de esta técnica, además los postulados y argumentaciones son homogéneos en autores como Carlos A. Sandoval Casilimas -investigación cualitativa-, y Quintana Peña (1996) -Metodología de Investigación Científica Cualitativa-; ambos visionan la técnica de análisis documental afirmando que

Esta constituye el punto de entrada al dominio o ámbito de investigación que se busca abordar e, incluso, es la fuente que origina en muchas ocasiones el propio tema o problema de investigación (...) los documentos son una fuente bastante fidedigna y práctica para revelar los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad, que caracterizan a los que lo han escrito. (Sandoval Casilimas, 1996, pág. 137).

Siguiendo estas orientaciones se realizó un análisis documental en varias etapas, iniciando con el estudio de la estructura y componentes del documento Plan Educativo Municipal de Caucasia; la revisión al Pactos De Calidad de Caucasia, como acuerdos e insumos educativos de mejoramiento y de seguimiento, implementados por la Secretaría de Educación Departamental, desarrollados por los establecimientos educativos, para medir la gestión y la calidad educativa en

todos los municipios de Antioquia, así mismo se aborda también el análisis de los Planes de Mejoramiento Institucional -PMI- o Planes Estratégicos, para determinar su contribución y alineación con el cumplimiento de las metas del PEM, y finalmente se realizaron el análisis de los resultados de las pruebas saber, como un factor determinante en la calidad de la educación, establecido como la principal política educativa de calidad del Ministerio de Educación colombiano y sus entidades territoriales descentralizadas.

Este ejercicio constituye un diagnóstico real de la incidencia del PEM en la educación local. Con todo lo anterior, con el planteamiento de unos claros antecedentes y la estructuración de un marco teórico, se determina la incidencia del plan educativo municipal en la educación de Cauca, en relación con la gestión y la calidad.

Las etapas para el análisis documental están determinadas en los procedimientos establecidos por Sandoval Casilimas (1996) – Investigación Cualitativa –, donde primero se definen los documentos, se accede a su disponibilidad y uso de los mismos, se clasifican según las categorías de la investigación a las cuales aportarán información, se hace lectura abductiva de sus contenidos para extraer la información fundamental requerida, y finalmente se analizan e interpretan los hallazgos, para comprender el escenario del objeto de investigación.

Como instrumento para este propósito se emplea un formato de revisión documental que especifica las categorías de análisis, la información clave, su ubicación y finalmente la interpretación o análisis de dicha información (ver anexo 1).

3.3.3 Encuesta.

La teorización de la encuesta social como técnica de recolección de información, es asumida desde la perspectiva de Miguel Aigner, compilador de la Facultad de Ciencias Sociales de la

Universidad de Antioquia, en cuanto que una de sus principales funciones es la recolección de información de varias temáticas y no un aspecto específico o en particular, además su utilización se justifica en que puede aplicarse a diferentes tipos de información permitiendo el conocimiento de actitudes y percepciones de forma masiva, mediante la estrategia del muestreo.

Para el diseño de la encuesta social, Aigner, (1998), plantea varias etapas, que van desde el planteamiento del problema, donde se define qué es lo que se va a estudiar, el diseño del instrumento para la recolección de la información, que para este caso se denomina el cuestionario, la preparación del trabajo de campo en la que se recolecta la información, el procesamiento de la información, el análisis e interpretación de los datos, y por último el informe final.

El instrumento para la recolección de la información fue un cuestionario simple o auto administrado que se contestó por escrito sin intervención directa del encuestador, entendido como “un formulario con un listado de preguntas estandarizadas y estructuradas que se han de formular de idéntica manera a todos los encuestados”, (Aigner, 1998, pág. 5); formulario estructurado con preguntas subjetivas, preguntas cerradas y categorizadas con diferentes alternativas de respuestas, con las que se pretende obtener información sobre opiniones, intenciones, aspiraciones y expectativas de las categorías e ítems definidos en la investigación: Plan educativo, planes de mejoramiento, pruebas externas, calidad, gestión. (Ver anexo No.2)

3.3.4 Validación de instrumentos

El proceso de validación del instrumento de recolección de información para la entrevista focal se realizó a partir de la aplicación de una prueba piloto en la que se seleccionó una muestra

similar que no sería participante de la muestra, esta estuvo conformada por 10 docentes de los niveles de educación de básica primaria y básica secundaria de la Institución Educativa Divino Niño, quienes constituyeron una muestra equivalente a la que se entrevistó con los integrantes de la junta municipal de educación.

Este ejercicio de validación permitió corroborar la pertinencia del instrumento, su contenido protocolario y estructuración, la adecuada secuencia de los ítems o preguntas a saber y lo más importante, la obtención de la información que se requeriría mediante esta técnica, además facilitó con posterioridad la aplicación del instrumento por la experiencia a nivel metodológico desarrollada, todo ello condujo a que el objetivo de entrevista con la Junta Municipal se lograra a plena satisfacción y se obtuviera la información necesaria y pertinente.

3.3.5 Definición de la muestra.

La estructura administrativa y organizativa de los establecimientos educativos de Caucaasia está conformada por un total de 20 establecimientos oficiales: 8 centros educativos rurales que ofertan servicios en los niveles de preescolar y básica primaria, 3 instituciones educativas rurales y 8 instituciones educativas urbanas que ofertan servicios en los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria. Para la obtención de una muestra representativa, el trabajo y la recolección de la información se focalizó en 5 establecimientos educativos oficiales del municipio de Caucaasia, 4 urbanos y uno rural, ellos son: (I.E. Divino Niño, I.E Marco Fidel Suárez, I.E. Normal Superior del Bajo Cauca, I.E. Liceo Caucaasia y la I.E. Rural Cacerí).

Se aplicó entrevista focal a los miembros de la Junta Municipal de Educación por considerarse que fueron actores fundamentales en la construcción del Plan educativo, en su socialización en el año 2010 y también en su ejecución parcial, son conocedores de su contenido y de los alcances y

propósitos para los cuales fue diseñado, además representan a los distintos sectores de la comunidad educativa.

La encuesta fue aplicada a población de docentes y directivos docentes que tienen criterios de conocimiento y gestión del PEM, por haber participado en su construcción o ser protagonistas de la gestión educativa municipal, por ejercer representación en la organización sindical o ser líderes en la gestión académica. La muestra de los padres de familia se tomó de la representación de los consejos de padres y de los consejos de estudiantes de todos los establecimientos urbanos.

Se consideró como parte de la muestra al mismo investigador por su considerable experiencia en la dinámica educativa municipal, por ser actor fundamental en la construcción y ejecución inicial del plan educativo, donde ejerció la labor de coordinador de su diseño, mientras se desempeñó como secretario de educación municipal durante los años 2008 a 2012, además de su experiencia como directivo docente en el municipio durante 8 años, todo ello constituye un saber y amplio conocimiento del sistema educativo local que se pone al servicio de la investigación.

De acuerdo a los objetivos específicos de la investigación, en el municipio de Caucaasia, se analizó el Plan Educativo y en las cinco instituciones del municipio, se analizaron los planes de mejoramiento, los pactos de calidad y los resultados de las pruebas externas, este análisis constituye la base para responder la pregunta problematizadora de entender la incidencia de los planes educativos en la gestión y calidad de la educación.

3.3.6 Operacionalización del diseño metodológico

| Categorías objeto de investigación | Técnicas | Instrumentos | Fuente de la muestra | Ítems |
|------------------------------------|---|---|---|--|
| Plan Educativo | <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista - Revisión Documental - Encuesta | <ul style="list-style-type: none"> - Guía de entrevista - Protocolo de revisión - Cuestionario de encuesta | <ul style="list-style-type: none"> - Documento PEM, Autoridades educativas, Concejo Municipal, Gobiernos escolares, Docentes, agremiaciones docentes. - Rectores, JUME, Autoridades educativas | <ul style="list-style-type: none"> - Concepto PEM - Participación - Enfoque Gestión - Logros (metas, objetivos) - Evaluación |
| Gestión | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevista - Encuesta | <ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de revisión - Guía de entrevista - Cuestionario de encuesta | <ul style="list-style-type: none"> - Documento PEM, Pactos de Calidad, Planes de Mejoramiento, Resultados de Pruebas saber. - Autoridades educativas - JUME - Estudiantes y padres de familia | <ul style="list-style-type: none"> - Gestión - Incidencia de la gestión - Enfoque de gestión - Procesos de la gestión - Evaluación de resultados - Liderazgo |
| Calidad | <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista - Revisión documental - Encuesta | <ul style="list-style-type: none"> - Guía de Entrevista | <ul style="list-style-type: none"> - Documento PEM, Pactos de calidad, PMI, Índices sintéticos, Autoridades educativas, Concejo Municipal, Gobiernos escolares, Docentes, agremiaciones, docentes | <ul style="list-style-type: none"> - Calidad - Incidencia de calidad - Indicadores de calidad - Pruebas externas |
| Evaluación | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Encuesta - Entrevista | <ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de revisión - Cuestionario de Encuesta - Guía de entrevista | <ul style="list-style-type: none"> - Documento PEM - Docentes, estudiantes y padres - Rectores, JUME, Alcalde, Secretario, Jefe de Núcleo, Rectores | <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de evaluación PEM - Enfoque de evaluación PEM |

Tabla 2: Operacionalización del diseño metodológico

4. PLAN EDUCATIVO: REALIDADES DE LA GESTIÓN, LA CALIDAD Y LA EVALUACIÓN.

4.1. La planeación como factor de cambio

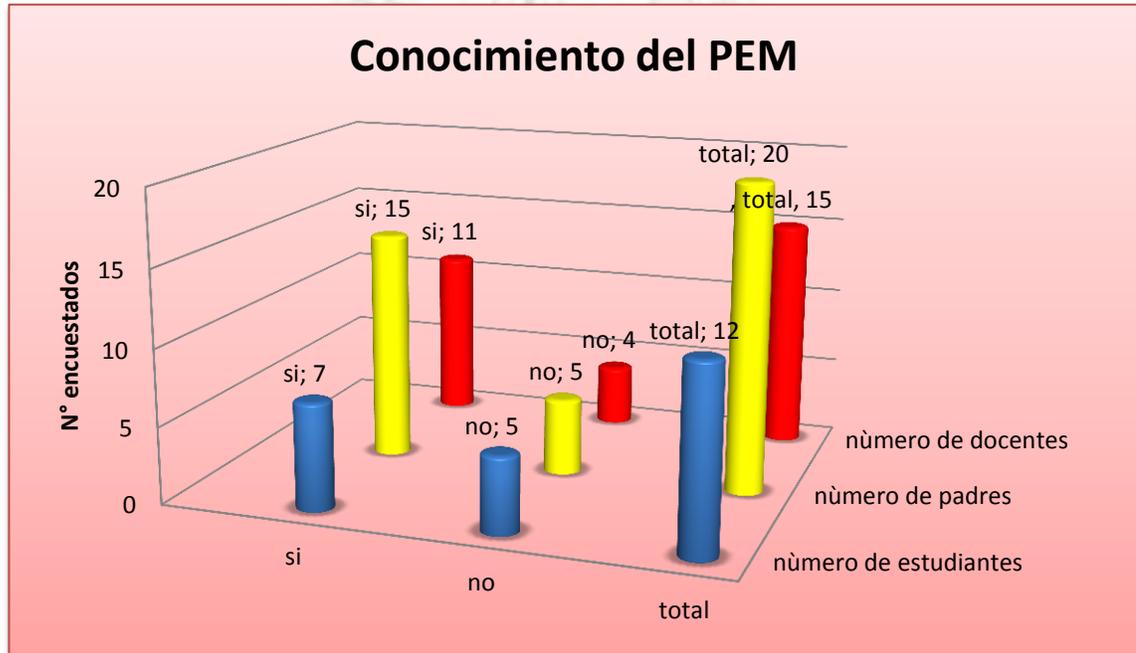
4.1.1. Conocimiento e importancia del PEM

En esta categoría de investigación se plantea un claro conocimiento del PEM, en expresiones como “conozco el plan, participe en la elaboración del mismo” (Rector Institución privada), dado que los integrantes de la Junta Municipal de Educación participantes del ejercicio de la entrevista fueron actores fundamentales en el proceso de construcción del plan, aunque no de su instancia de ejecución; coinciden las fuentes de información en el hecho de que es una oportunidad de desarrollo para la educación del municipio, una clara manifestación de ello es “el plan a partir de su construcción misma es de suma importancia para al mejoramiento de la calidad de educación en el municipio”, (Rector institución Rural), cumpliéndose de esta manera la consideración de la planeación como factor de transformación planteada por Martínez Boom, en su escrito “De la escuela expansiva a la escuela competitiva (2000).

La percepción de los actores está también asociada a considerar el plan educativo como elemento de mejoramiento de la calidad de la educación, y como herramienta fundamental para la administración del sistema. La revisión documental muestra que se encuentra un visión altamente altruista de la concepción del PEM, al ser considerado como una herramienta para la paz y la convivencia, proyectada en el tiempo, PEM como estudio acucioso, labor desinteresada, esfuerzo colectivo, ruta de navegación que guía la educación. (PEM pág. 6)

Aparece con mucha relevancia la manifestación de “la necesidad de socializar a los distintos actores participantes de la educación” (Dirección de Núcleo), elemento que se reiterará más adelante en la categoría de evaluación y que se constata adicionalmente con los resultados del

cuestionario de encuesta, al encontrarse que aproximadamente el 70% de las personas encuestadas (padres, estudiantes y docentes) manifiestan conocer el plan educativo y su importancia, siendo este indicador de conocimiento del PEM más bajo entre los estudiantes y más alto entre los padres y docentes. (Ver grafica N°1).



Gráfica 1: Conocimiento del PEM

En esta investigación es entendida la planeación como instrumento de cambio, que contribuye en este caso con el mejoramiento de la educación y/o su “excelencia” como lo plantea Jaramillo (1999), pensando en que esta denominación de “excelencia” es más acorde a la misma educación que la denominación de calidad, por ser esta ultima una práctica propia del mundo industrial o empresarial que ha sido traslapada sin ningún reparo al campo educativo; en este sentido las fuentes de información aceptan que el ejercicio de planeación y ejecución del PEM, ha logrado en el caso específico de Caucaia generar algunos cambios mínimos en las comunidades educativas, esto se confirma con afirmaciones como “yo si pienso que el plan, mirando trabajos

institucionales de alguna manera ha ido haciendo su trabajito, mínimo en las comunidades ha ido logrando un cambiecito en la actitud del alumno la actitud del padre de familia, lo padres están más en la escuela” (Rector rural), en sus actitudes, en la apropiación de los enseres y mobiliario escolar, en presencia de los padres en el ámbito de la escuela, asuntos estos programados en uno de los proyectos del PEM, denominado “Mi escuela me pertenece” (afirmación Secretario de Educación), que busca generar sentido de pertenencia y apropiación de la escuela como componente fundamental de cada comunidad educativa. Es observable que se considera que la incidencia del PEM en la educación y en otros sectores del ámbito social se da a pesar de que no hay un total conocimiento del mismo. Afirmación que es validada por los miembros de la Junta Municipal de Educación, pues “algunas instituciones a través de sus rectores y docentes han logrado apropiarse del PEM” (rector institución rural).

El documento PEM de Caucaasia, adopta un concepto de planeación propio de la empresa y de la actividad industrial que origina productos y servicios, que es secuencial, pensada en esencia para la productividad la eficiencia y la eficacia, visión sustentada en pensadores como Peter Drucker. Documento PEM (2010), la planeación como dominación con fines mercantilistas y no como factor de desarrollo según se argumentó en el componente teórico de la investigación, sustentado en las tesis de Martínez Boom (1994), concepción que considera la planeación en educación para producir transformaciones sociales, alejada del pensamiento de la educación como mercancía, pensada mejor como factor de desarrollo educativo.

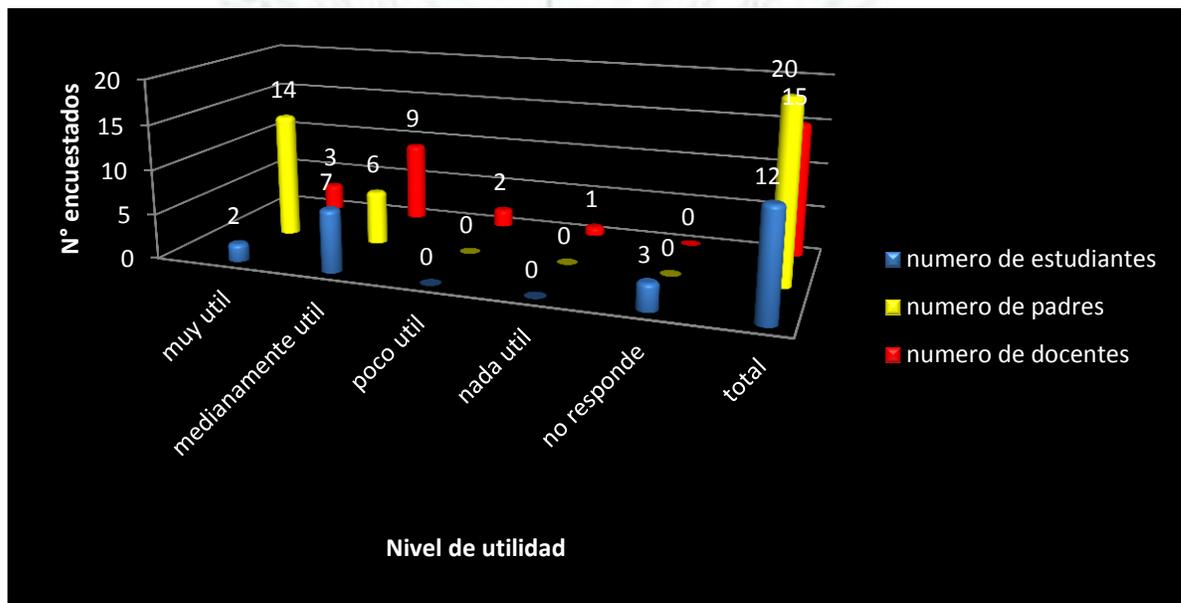
A su vez la fuente de información producto de la encuesta, en el que los participantes manifiestan en términos de utilidad del PEM, utilidad entendida desde la perspectiva de que lo planeado haya generado mejores niveles de calidad y de gestión educativa local, la percepción predominante es que el 46% considera que ha sido mediana mente útil, mientras que solo el 40%

creo que ha sido muy útil; manifestaciones que se observan muy divididas y que se perciben como urgente necesidad de mejoramiento en propósitos como ajustes, ejecución, participación y conocimiento por parte de toda la comunidad educativa y demás actores fundamentales. (Ver gráfica N°2)

Utilidad del Plan Educativo Municipal:

| Ítems N°2 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------------|-------------------|--------|--------------|-----|----------------|--------|
| Muy útil | 2 | 16,66% | 14 | 70% | 3 | 20% |
| Medianamente útil | 7 | 58,33% | 6 | 30% | 9 | 60% |
| Poco útil | 0 | 0% | 0 | 0% | 2 | 13,33% |
| Nada útil | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 6,66% |
| No responde | 3 | 25% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 3: Utilidad del Plan Educativo Municipal



Gráfica 2: Utilidad del Plan Educativo Municipal

Es clara la percepción de que la planeación de la educación municipal logra incidir en aspectos como la “disminución de los índices de violencia escolar” impulsada esta acción en proyectos

como las artes, la institucionalización de las olimpiadas municipales de derechos humanos; la construcción o creación de nuevos escenarios deportivos en las instituciones y en los distintos barrios, ha contribuido igualmente con algunas metas relacionadas con el programa “mi escuela símbolo de paz y convivencia” (Documento PEM) .

4.1.2. Metas y logros del PEM:

Mike Schmoker, citado por Andy Hargreaves (2003), en su texto “Replantear el cambio educativo”, hace algunos postulados sobre lo que considera una “aversión a las metas”; en este sentido, afirma que:

Las metas correctamente definidas y perseguidas son los elementos más cruciales en todo sistema escolar que aspire a obtener mejores resultados, son el alma sólida de una iniciativa de mejora. Las metas compartidas son factores esenciales al misterio del éxito, la mediocridad o el fracaso de una escuela... Por consiguiente debemos prestar suma atención a las metas y procurar que sean valoradas en un clima en el que no siempre se aprecia su importancia. (Hargreaves 2003, 2)

El plan educativo de Caucaasia viene en ejecución desde el año 2010; sus metas fueron proyectadas a seis años hasta 2016; fecha en la cual se espera haber alcanzado su visión establecida en el componente de direccionamiento estratégico, cuyos fines se resumen en el reconocimiento de un servicio educativo con mayor autonomía, un desarrollo integral de los estudiantes, mejoría de los niveles de convivencia municipal y su contribución con el desarrollo de otros sectores sociales. Documento PEM, (2010, Pág. 39).

En relación con la teoría en la cual se enmarca este ítem de investigación sobre percepciones entorno al cumplimiento de metas, resultados o logros parciales del plan, son evidentes las discrepancias en algunos asuntos entre los entrevistados. Hay diversidad de criterios y opiniones

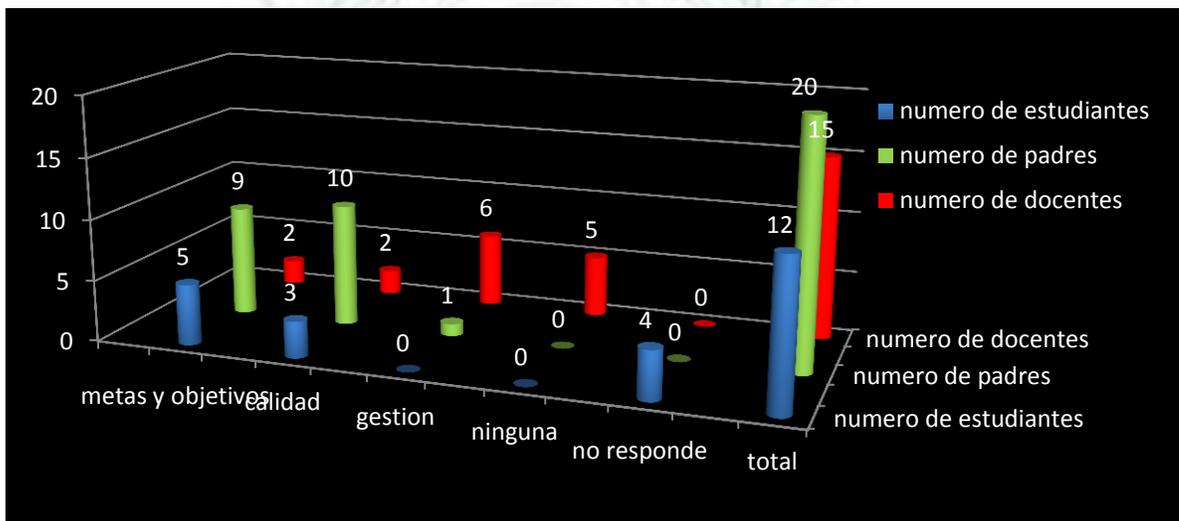
al respecto; el secretario de educación municipal tiene la percepción de que se vienen cumpliendo las metas, específicamente en lo referente al mejoramiento de los resultados en pruebas externas, también en aspectos del componente básico de atención escolar como alimentación y transporte escolar en la zona rural. Por su parte los directivos docentes manifiestan percepciones relacionadas con que “se viene fallando en el cumplimiento de las metas fundamentales(Rector rural)” , consideran que algunos logros son principalmente producto del esfuerzo Departamental y Nacional, en primera infancia por ejemplo; esto permite pensar que no hay un reconocimiento claro a la gestión municipal, pensamiento que puede relacionarse con la manifestación de que no hay un claro conocimiento de las metas a lograr, no hay esfuerzo común en alcanzarlas, no se han evaluado por parte de los organismos de participación como la JUME, el comité gestor del PEM.

Contrastados los anteriores datos con los obtenidos en la encuesta, se observa que solo el 34% de la comunidad educativa percibe logros en metas y objetivos, el 31% en la calidad y la opinión del 23% apunta a que en gestión ningún logro se alcanza. Pero ¿qué pasa con la opinión del 53% de la comunidad que no apunta a ninguno de estos logros?, podría significar que el plan de educación no cumple su propósito y no se viene aplicando como debe ser en torno a la educación. Lo anterior confirma entonces la percepción de bajos logros en objetivos y metas como propósito importante para el mejoramiento educativo. (Ver gráfica N° 3)

Categorías de logros principales del PEM

| Ítems N°3 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------------|-------------------|--------|--------------|-----|----------------|--------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Metas y objetivos | 5 | 41,66% | 9 | 45% | 2 | 13,33% |
| Calidad | 3 | 25% | 10 | 50% | 2 | 13,33% |
| Gestión | 0 | 0% | 1 | 5% | 6 | 40% |
| Ninguna | 0 | 0% | 0 | 0% | 5 | 33,33% |
| No responde | 4 | 33,33% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 4: Categorías de logros principales del PEM



Gráfica 3: Categorías de logros principales del PEM

La revisión documental del PEM, permite dilucidar que no plantea objetivos generarles ni específicos como ejercicio de planeación y de gestión; registra 7 objetivos de programas y 7 metas de resultados, que responden a las situaciones focales problemáticas identificadas en el diagnóstico; de estos podría decirse según informes de rendiciones de cuentas, las manifestaciones de la JUME, las encuestas, algunas percepciones de directivos docentes y el conocimiento del tema como investigador, como gestor y participante de la dinámica educativa local, que los que representan algunos avances son los relacionados con la disposición de la planta de personal de servicios administrativos, que ha sido nombrada por la Gobernación de

Antioquia a través de un operador privado (Institución Universitaria Pascual Bravo), también en las metas de dotaciones de materiales y recursos “en los aspectos que se refiere dotación y fortalecimiento de los espacios físicos, siempre los rectores han estado proponiendo, cuando se le solicitan las necesidades de infraestructura que tienen, los espacios de recursos tecnológicos y en la medida que los recursos van siendo asignados nosotros vamos haciendo las inversiones en esos aspectos” (Secretario Educación), se observan avances con la ayuda de la Gobernación mediante el programa Antioquia Digital, que entregó computadores y ayudas tecnológicas a los establecimientos del municipio. Finalmente los resultados de las pruebas externas como indicador de calidad, nos ubican por debajo de la media Departamental y Nacional, a pesar de ello se reconoce en la educación de Cauca un significativo mejoramiento en los resultados como producto del trabajo individual de los establecimientos educativos, motivados por la estrategia de las “olimpiadas del conocimiento de la gobernación de Antioquia, ente territorial que paradójicamente obtiene resultados con tendencia a la baja en el presente año 2015. (Página ICFES)

Los objetivos y metas que representan alta preocupación por su poco crecimiento o mejoramiento son los que tienen que ver con la mejora de los ambientes de aprendizaje, el mejoramiento de la calidad; los objetivos y las metas menos desarrolladas están relacionadas con el bajo empoderamiento de los órganos de participación, comprometidos con la ejecución del PEM y la toma de decisiones educativas; por la desarticulación y disfuncionalidad de la Junta Municipal de Educación, la desarticulación de las mesas de trabajo por áreas que permitirían la integración curricular y las metas de mejoramiento académico comunes, la desaparición del comité de calidad y colegio de rectores municipal, la escasa participación de los consejos de padres y de estudiantes en el tema educativo y la falta de liderazgo y capacidad de gestión de las

autoridades educativas municipales, expresada por la misma autoridad educativa “realmente no se da un oportuno acompañamiento digamos en gestión , yo diría que nos ha faltado estar más unidos tanto los directivos docentes como las autoridades educativas municipales, para poder logra que las instituciones educativas se nos hagan llegar realmente lo que estamos necesitando del municipio” (Ver también grafica 10).

4.1.3. Articulación de los propósitos del PEM con planes de mejoramiento

A la luz de la Guía 34 del MEN (2008: Pág. 52) sobre mejoramiento institucional, el plan de mejoramiento es un conjunto de medidas establecidas por el rector o director y su equipo de gestión para producir, en un periodo determinado, cambios significativos en los objetivos estratégicos de la institución. El PMI es un instrumento dinámico que, a partir del seguimiento permanente y análisis de los resultados de una institución, formula objetivos, metas y estrategias a corto y mediano plazo.

El PEM en concordancia con el PMI, cumple el mismo propósito pero en todo el contexto municipal, estos planes institucionales según la ley 152 de 1994 deben incorporar las metas del PEM, y así mismo éstos deben incorporar los planes de desarrollo de las entidades territoriales y nacionales.

Para el caso específico de Caucasia su documento PEM (2010 pág.6), se constituye como un instrumento eficaz para concretar la misión y la visión de la educación del municipio y organizar los planes, programas y proyectos que respondan a las políticas educativas necesarias para el municipio y la Sub Región del Bajo Cauca.

En este contexto de PEM y PMI, se encuentran los siguientes hallazgos sobre la necesidad de articulación o incorporación de dichos planes:

Plantean los entrevistados que “lo plasmado en el PEM fue producto de las necesidades de mejoramiento en cada institución al momento de su formulación” (Rector rural) a pesar de ello afirman que no se ha dado articulación, en aspectos relacionados con infraestructura y dotaciones tecnológicas se recibe apoyo municipal, lo que es considerado por la autoridad educativa como articulación, se puede leer en las afirmaciones que existe una brecha entre lo urbano y lo rural en términos de desarticulación de los planes y de manera específica en relación con las prioridades de inversión que según sustentan, “deben ser enfocados más a lo rural” (Dirección de Núcleo). Existe consenso entre los directivos que “no hay articulación por la falta de compromiso de la administración municipal, por el desconocimiento al papel que desempeñan las instituciones, porque no son consultadas las inversiones, no se priorizan según la necesidad, por lo general prima el favoritismo de tipo político y la inversión en obras físicas con el propósito de poderlas mostrar como parte de una gestión administrativa de turno” (Rector rural). Tampoco a la fecha se ha realizado el ejercicio técnico de confrontar dichos planes y coordinar sus acciones entorno a metas comunes de mejoramiento educativo municipal. al respecto la secretaria de educación afirma: “en el plan educativo municipal, como articulación con los planes de mejoramiento no hay nada escrito”

Si los planes de mejoramiento están contribuyendo con el PEM, no es producto de una acción intencionada, porque no se ha dado el liderazgo administrativo municipal para hacerlos corresponder, es producto de la planeación y acciones internas de rectores y docentes de los distintos establecimientos educativos. Confirman estos planteamientos expresiones como “pero

que si nosotros vamos articular, ese plan de mejoramiento con el municipio no hay una articulación, no hay un compromiso, ni una línea que los conecte...” (Dirección de núcleo),

Por otro lado la fuente de información de las encuestas es más bondadosa en el sentido de reconocer cierto grado de articulación PEM – PMI, la consideración del 63.8% de la comunidad educativa sobre la articulación del plan educativo con los planes de mejoramiento, indican que se reconoce una articulación parcial, pero teniendo en cuenta los distintos criterios abordados, es muy difícil hablar de articulación cuando no se alcanzan logros satisfactorios, o cuando se considera medianamente útil un plan, además, cuando los resultados correspondientes a la educación en el municipio con relación a los niveles nacionales están por debajo, ello podría no indicar una verdadera articulación. (Ver gráfica N°4, 6 y 7)

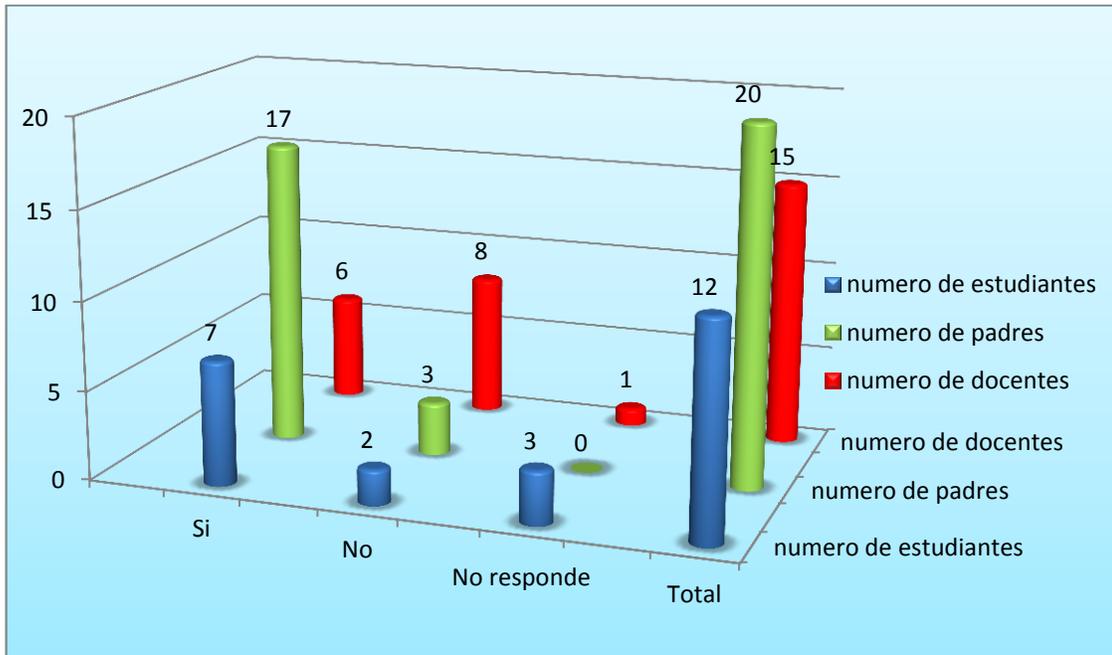
Articulación entre los planes de Mejoramiento y los propósitos del Plan Educativo

| Ítems 4 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------|-------------------|--------|--------------|-----|----------------|--------|
| | Si | 7 | 58,33% | 17 | 85% | 6 |
| No | 2 | 16,66% | 3 | 15% | 8 | 53,33% |
| No responde | 3 | 25% | 0 | 0% | 1 | 6,66% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 5: Articulación entre los planes de mejoramiento y lo propósitos del Plan Educativo

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803



Gráfica 4: Articulación entre los planes de mejoramiento y lo propósitos del Plan Educativo

Finalmente, en esta categoría, el análisis producto de la revisión documental de los planes de mejoramiento de cinco instituciones, permite concluir que existe una amplia articulación en la formulación de las metas entre Planes de Mejoramiento Institucional y Plan Educativo Municipal, las metas y acciones están en correspondencia con el propósito municipal, observándose un énfasis en el fortalecimiento de los organismos de gobierno escolar y participación y el componente de mejoramiento académico, para ello se extraen algunas metas relacionadas, que pueden ser verificadas en el formato de análisis de PMI, comparadas con el documento PEM y los PMI de las instituciones Divino Niño, Normal Superior y Marco Fidel Suárez:

- Finalizado el 2016, el 90% de los padres de familia estarán vinculados activamente en los diferentes estamentos del gobierno escolar y de participación (PMI, Divino Niño)

- Al finalizar el año 2013, la institución estará ubicada en el nivel o categoría ALTO prueba SABER 11° (PMI, Marco Fidel Suárez)

- Disminuir a un 5% la reprobación escolar en 2015 (PMI, Normal Superior)

Se considera entonces que la percepción de actores educativos entrevistados respecto a que no hay articulación PEM y PMI, no es tan razonable en el sentido de que la revisión documental permite discernir que la formulación de metas son comunes en ambos esquemas de planeación, quizás lo que se da es la no existencia de esfuerzos comunes en su gestión y alcance; la desarticulación se daría en la inexistencia de un modelo de gestión municipal coherente con el que implementan las instituciones educativas.

La mayoría de los Planes de Mejoramiento se muestran debidamente formulados y tienen claras las metas institucionales a lograr, se desconoce si al formularlas piensan en el PEM como un referente local, aun así estarían contribuyendo con el desarrollo de las metas municipales, departamentales y nacionales; otros se observan desarticulados en su interior en algunas áreas de gestión, porque repiten metas, no hay claridad en los tiempos y formulan acciones que no corresponden a su área.

El Programa Líderes Siglo XXI, ha logrado impulsar la actualización, reorganización, seguimiento y evaluación de estos esquemas de planeación institucional, bajo la denominación de “Planes estratégicos”; por su parte, la directa participación en este programa, permite afirmar como investigador que se pone en riesgo el quehacer formativo de las instituciones, por intentar imponer un esquema netamente instrumental y gerencialista, orientado principalmente a la medición y a los resultados, por el carácter específico que se pretende dar bajo la filosofía de que “lo que no se mide no se puede mejorar ni tampoco gerenciar”; anteponiendo estas visiones a

todos los procesos académicos, de comunidad y directivos, perdiendo la escuela su función formadora, no generadora de productos tangibles, si no de humanización.

4.2. Calidad de la educación

4.2.1. Aportes del PEM a la Calidad:

La calidad de la educación desde esta investigación se asume bajo la perspectiva de contrastar y deconstruir las visiones del modelo oficialista neoliberal, abanderado en nuestro contexto por los distintos entes territoriales gubernamentales y las organizaciones empresariales privadas que orientan y dirigen el aparato educativo internacional, nacional, regional y local bajo la concepción utilitarista, homogeneizadora y comercial; contrastado entonces con la perspectiva crítica que entiende la calidad como un elemento de desarrollo de la educación, como orientadora de los proyectos institucionales (Jaramillo, 2007), como espacio de la ética y no del mercado o proceso cuantificable, visión defendida por autores como Hoyos, Guillermo (2002).

Enmarcado entonces el contexto de la educación con calidad y no de la calidad como elemento cuya tendencia ha sido sobreponerse a lo educativo, la propensión de la muestra de entrevistados es a ubicarse dentro de la visión oficialista, dado a que asocian la calidad a elementos como la disponibilidad de recursos didácticos de apoyo asignados a las instituciones, mejoramiento de la calidad como producto de los procesos internos que desarrolla cada institución, pero no como producto de una manifestación colectiva de la educación representada en el plan educativo, como la recepción de recursos económicos de gratuidad que permite el crecimiento institucional, confort y mejoramiento de espacios, como capacitación a los directivos y docentes, como solución de problemas de hacinamiento, nombramiento oportuno de los maestros urbanos y rurales, apoyo a mejores bachilleres; asunto este último que invisibiliza la realidad social, porque

premia solo a los que se destacan y castiga y sumerge en el olvido a quienes no responden a los parámetros eficientistas de la estandarización y medición de los aprendizajes y competencias.

Por último, se asocia inevitablemente la calidad al mejoramiento de los resultados en las pruebas externas; todo esto confirma las tesis del grupo de investigación “Calidad de la Educación y PEI” de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia, respecto al carácter “polisémico” del término calidad, usado bajo la premisa de muchos significados, lo que permite el riesgo de confundir la calidad con sus componentes y con su sinonimia. Restrepo Bernardo, (2007).

Se observa un tímido asomo de una perspectiva crítica en afirmaciones o percepciones relacionadas con considerar que la calidad es algo muy difícil de alcanzar, es una “utopía”, concepción de un directivo docente oficial entrevistado; complementa estas apreciaciones con ideas como que “la calidad es el resultado de una necesidad, de unas ganas de ser mejor cada día”, siendo a la vez muy enfático en que las administraciones municipales han condenado a algunas instituciones al atraso por asuntos relacionados con la no inversión de recursos para el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje por estar clasificados en zonas de alto riesgo por desastres naturales.

Es significativo además la percepción de que algunos logros no están asociados a la acción directa del plan educativo, de sus programas y proyectos, pruebas externas por ejemplo; se reconoce entonces que dichos logros se dan más por las gestiones realizadas por algunos directivos docentes, por los esfuerzos de las políticas educativas departamentales y nacionales, muchas de las cuales llegan de manera directa a las escuelas sin ninguna intermediación o gestión

de la instancia municipal, como lo indica la dirección de núcleo educativo “el mayor esfuerzo de mejoramiento de calidad lo vienen haciendo las instituciones educativas internamente”

El PEM 2010- 2016 no asume un concepto claro y definido en torno a la calidad, se lee en la revisión documental el propósito de trabajar por “un servicio educativo con calidad, cobertura, eficiencia y pertinencia, a través de la gestión responsable de acciones efectivas y articuladas, orientadas a satisfacer las necesidades del contexto” que se plantea en la presentación del plan; también clasifica algunos problemas focales, programas y proyectos en la categoría de Calidad Educativa; pero no aparece en su estructura una visión clara del concepto de Calidad.

4.2.2. Articulación del PEM con resultados de pruebas externas

Respecto a la articulación o incidencia del PEM en los resultados de las pruebas externas, como un indicador de la calidad desde la perspectiva eficientista, el PEM plantea los resultados académicos como uno de los siete factores críticos o problemas focales encontrados en el ejercicio diagnóstico; para ello formula un programa denominado “Educación de calidad para toda la vida -Mi escuela me forma-“ cuya meta es que al año 2016, veinte establecimientos educativos, habrán superado en una categoría los resultados de su desempeño actual en pruebas ICFES y SABER. Documento PEM, (2010:Pág. 66).

La muestra arroja como resultados en este aspecto que es una meta común a los PMI de todas las instituciones y el PEM, en la que coinciden todas las voluntades, considerando que se ha dado un claro progreso en dichos resultados, pero una vez más se afirma que “son producto de la gestión individual de los docentes, directivos y estudiantes” (Secretaría de Educación),

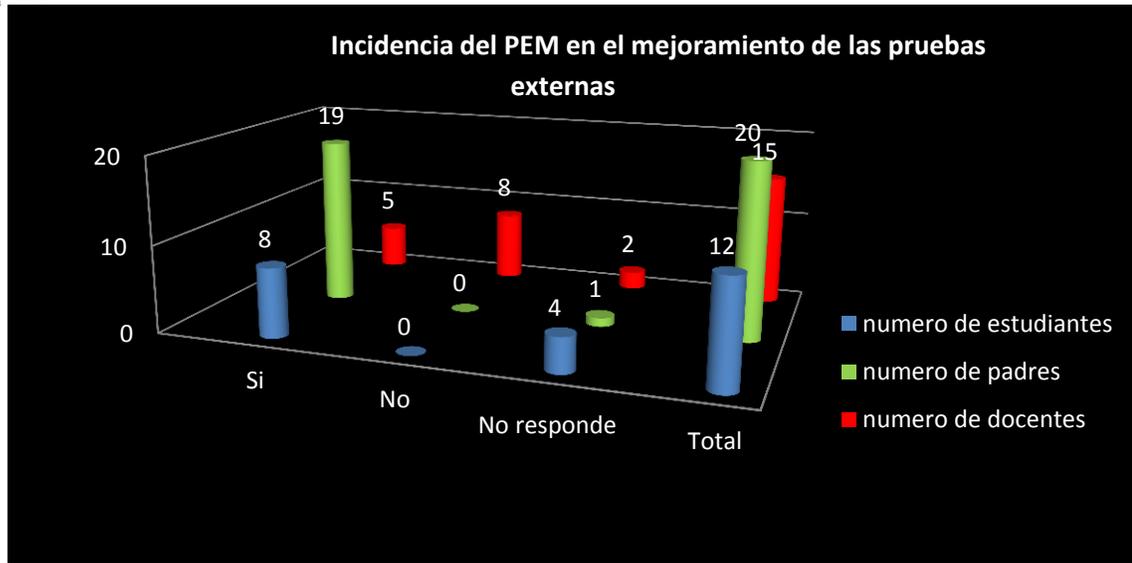
especialmente estos últimos que han despertado un gran interés por obtener buenos resultados en las distintas pruebas y han sido motivados a participar en distintos momentos y lugares del país.

Es bastante significativo que más de la mitad de los docentes de la muestra de la encuesta (53%), coincidan con la muestra de la entrevista focal aplicada a la JUME, en el sentido de que el PEM no ha incidido de manera directa con el mejoramiento de algunos resultados en pruebas externas; esto validaría la percepción de todos en torno a que el ligero mejoramiento municipal se debe más al trabajo particular de algunos establecimientos, que podría ser potenciado hacia un esfuerzo colectivo que ubicaría al municipio en mejores posicionamientos de este indicador de calidad; esta percepción es igual en el porcentaje de estudiantes con un 53% también, entendiéndose que son los directamente implicados en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por otro lado el 95% de los padres consideran que hay una incidencia del PEM en el mejoramiento de dichas pruebas; lo que dejaría como hipótesis la posible idea de confundir plan educativo con proyecto educativo institucional. (ver gráfica N°5)

Incidencia del PEM en el mejoramiento de pruebas externas:

| Ítems 5 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------|-------------------|--------|--------------|-----|----------------|--------|
| Si | 8 | 66,66% | 19 | 95% | 5 | 33,33% |
| No | 0 | 0% | 0 | 0% | 8 | 53,33% |
| No responde | 4 | 33,33% | 1 | 5% | 2 | 13,33% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 6: Incidencia del PEM en el mejoramiento de pruebas externas



Gráfica 5: Incidencia del PEM en el mejoramiento de pruebas externas

Se argumenta que un factor que podría contribuir a este progreso es la reactivación de las mesas de trabajo municipales por cada área del conocimiento, las cuales están planteadas en el PEM como una estrategia fundamental de mejorar los desempeños, pero que estas han ido decreciendo hasta el punto de desaparecer en su gran mayoría, ello permitiría según los entrevistados que todos los establecimientos hablaran el mismo lenguaje de lo que se debe enseñar y trabajar con los estudiantes, logrando comprometer a todos en unas metas comunes.

El desarrollo de distintos semilleros en las áreas es también una buena manera de mejorar los resultados académicos “estos son implementados por todas las instituciones en su interior” (Dirección de núcleo), pero no se dan con liderazgo de las autoridades educativas municipales, perdiéndose también otra oportunidad de mejoramiento

La revisión documental de la ficha técnica del estado de la educación en Cauca en lo relacionado con las prueba saber, generada por la Dirección de Calidad de la Secretaría de Educación de Antioquia en el año 2014, se ubica a Cauca en el puesto 331 de desempeño entre 1.020 municipios del país, en el 42 entre 125 de Antioquia y en el primero en la subregión del

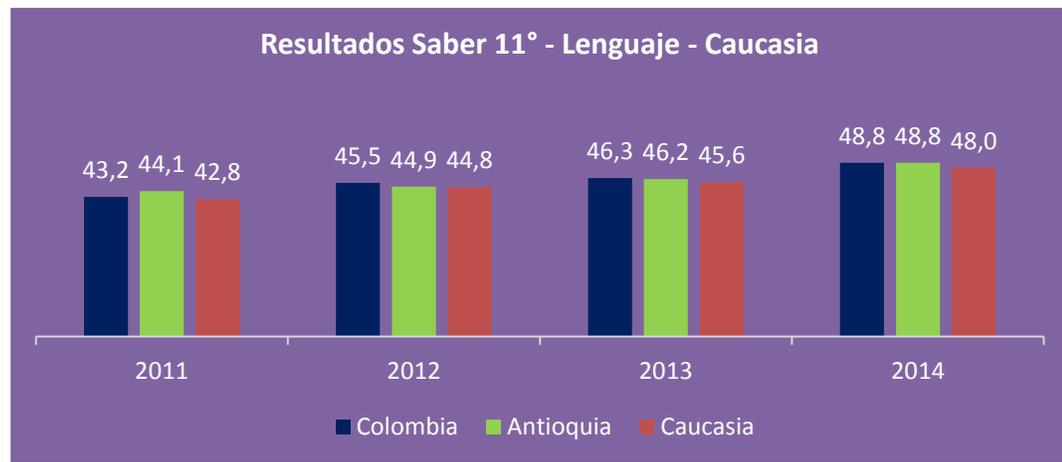
Bajo Cauca. Solo tres establecimientos oficiales de la subregión arrojan buenos niveles de desempeño en pruebas SABER-ICFES, categoría B (Divino Niño, Liceo Caucasia, Normal Superior), se muestra una destacada participación y desempeño en la olimpiadas del conocimiento de la Gobernación de Antioquia, siendo finalistas en cuatro años consecutivos y campeones en el 2014, la ubicación en Antioquia fue en el puesto 45 en el 2013 y en el 36 en 2014.

El informe considera que Caucasia ha venido mejorando en las pruebas saber 11°, encontrándose los resultados mucho más cerca, pero aún por debajo de los promedios nacionales y departamentales, como se aprecia en la gráfica siguiente.

Algunas de las causas identificadas como generadoras del bajo rendimiento según este informe son los vacíos conceptuales de los docentes de matemáticas en básica primaria y en bachillerato, relacionados con la aplicación de las estrategias metodológicas de enseñanza; se observa aquí un desconocimiento absoluto de las condiciones precarias de infraestructura y los ambientes de aprendizaje, el hacinamiento por los altos promedios de estudiantes por grupos, las condiciones climáticas, “el tardío nombramiento de los docentes y personal de servicio” (manifestación de autoridades educativas y rectores), entre otros factores influyentes en la consecución de mejores resultados.



Gráfica 6: Resultados Pruebas Saber 11 en Matemáticas²²



Gráfica 7: Resultados Prueba Saber 11 en Lenguaje²²

El análisis de las gráficas de desempeño en las áreas de matemáticas y lenguaje entre los años 2011 y 2014, muestra un ligero crecimiento en ambas áreas básicas. En Matemáticas el crecimiento es de 4.7 puntos durante los cuatro años; en lenguaje es de 5.2.

En relación con las pruebas Saber 3°, 5° y 9°, el informe concluye que “ Caucaia presenta avances en el grado tercero debido a que para 2014 disminuye el porcentaje de estudiantes en

²² Incluye todas las jornadas, sólo resultados de municipios no certificados e instituciones oficiales. Tomado de la versión 7 del ICFES

nivel insuficiente para ambas áreas, contrario a lo que ocurre en quinto y noveno donde los resultados desmejoran un poco. En general Caucaasia tiene resultados más bajos que Antioquia en 3° y 5°, pero en 9° si presenta mejores resultados por una pequeña diferencia”.(Ficha técnica SEDUCA, 2014: 13)

La triangulación con las técnicas de información usadas en la investigación, no asocian el ligero mejoramiento en las pruebas externas a acciones propias de la gestión del PEM, tampoco al cumplimiento de los pactos de calidad, por las conclusiones ya dadas en este sentido; lo que permite observar que el crecimiento puede ser producto de la gestión institucional de directivos y docentes plasmada en los planes de mejoramiento, cuya principal característica es mejorar los desempeños en las pruebas externas mediante acciones como implementación de semilleros y pre-Icfe institucionales, la participación individual de estudiantes en semilleros con la Universidad de Antioquia, la cualificación de algunos docentes y directivos y motivación por figurar en las denominadas olimpiadas del conocimiento.

4.2.3. Cumplimiento y pertinencia de los pactos de calidad

En teoría, “la ruta y los pactos de calidad” como estrategia de mejoramiento de la educación en Antioquia, se definen como “la posibilidad que tienen los actores regionales de sentarse a reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas y proponer soluciones colectivas para conseguir lo pactado”. www.seduca.gov.co (2015)

La posición de esta investigación es bastante crítica en el sentido de considerar que no hay tal reflexión pedagógica, ni de sus prácticas; se han constituido como actos públicos en los que se usa la educación como mecanismo de figuración política, hechos que hemos sustentado con anterioridad en el marco teórico y que son también apreciaciones, de los actores que han

contribuido con la investigación, característica propia también de una investigación sustentada en el paradigma cualitativo.

En este sentido se da una marcada coincidencia entre directivos y el ente municipal entrevistado respecto a sentir “que no se da con los pactos de calidad un claro apoyo de la Gobernación de Antioquia a la educación municipal”, los logros y avances son producto de la gestión de los rectores y directores, con gran esfuerzo y sacrificio, afirman los entrevistados. Consideran que la política educativa departamental del momento no ha tenido en cuenta los planes educativos ni su articulación con la estrategia de pactos de calidad, no se han propuesto acciones claras de seguimiento, no se ha producido ninguna articulación, generando con ello el trabajo aislado de las instituciones, camino más difícil para alcanzar metas y objetivos de orden local.

Los trabajos institucionales han permitido la figuración en lo departamental con las denominadas “olimpiadas del conocimiento”, asunto este que si bien ha logrado despertar el interés por la educación, se circunscribe también en uno de los tantos efectos nocivos de la calidad hacia la educación, referenciados por Jaramillo, (2007) por constituir un fin para la competitividad y no de la cooperación entre establecimientos educativos, porque estimula la estandarización y la homogeneización de la escuela, deshumaniza la escuela y la pone en función del modelo económico imperante, desviándola de su verdadero sentido, como lo plantea Jaramillo (2007): “reivindicar diversas educaciones, como diversas comunidades posibles”.

Podemos concluir entonces que en el municipio de Caucasia la ruta y los pactos de calidad no han logrado cumplirse para la educación, no son considerados pertinentes y podrían ser calificados como desconocedores de una realidad local, representada en el Plan de Educación. Lo anterior se se reafirma con los hallazgos producto de la revisión documental y los

compromisos de lo pactado entre las partes; los pactos de calidad como estrategia de mejoramiento educativo de la gobernación de Antioquia, articulan las principales necesidades, programas y proyectos del PEM, pero han carecido de un claro seguimiento al cumplimiento de lo pactado a pesar de existir algunas matrices de seguimiento para hacer control y evaluación que son conocidas por las autoridades educativas municipales y por los rectores y directores. En una de las pocas acciones de seguimiento realizada en el año 2013, que se denominó “Análisis de puntos críticos”, elaborado por la Dirección de Núcleo Educativo y la Comisión Asistente al Encuentro Subregional Bajo Cauca de Seguimiento a los Pactos de Calidad, se concluyó el incumplimiento de los pactos en asuntos relevantes como: Garantizar la cantidad de maestros que requiere el municipio para la adecuada prestación de la educación, especialmente por el nombramiento tardío, mejorar la conectividad y apropiación de los recursos tecnológicos que apoyan el proceso educativo por la falta de conectividad principalmente en la zona rural, aportar al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física de los establecimientos educativos, pues sigue siendo uno de los factores más críticos por el hacinamiento y baja calidad de los mejoramientos y adecuaciones físicas, apoyar con la dotación requerida coherente con la propuesta educativa y el modelo pedagógico, porque se nota una decadencia en la continuidad de los programas y metodologías flexibles y la desactualización de la canasta educativa escuela nueva en la zona rural, y finalmente, desarrollar estrategias de movilización social para que los padres de familia y la sociedad civil apoyen el proceso formativo de los niños, niñas y jóvenes, puesto que no hay presencia en el municipio de programas o acciones que den cumplimiento a este compromiso, siendo necesario este tipo de estrategias que acerquen al padre de familia a la escuela.

El informe reconoce avances en la motivación para mejorar los resultados de las pruebas externas, los procesos de formación docente, el apoyo a las redes del conocimiento, estímulos a docentes e instituciones educativas y la promoción de la cultura de la legalidad; todo esto en lo que concierne a los compromisos del Departamento de Antioquia, como gestor principal de los pactos de calidad.

4.3 Gestión de la educación

El artículo 73 de la Ley 115 de 1994 referido a la obligatoriedad de todos los establecimientos educativos de elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional, ordena también que este debe incluir dentro de otras cosas, un sistema de gestión, encaminado a cumplir con las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

Sólo hasta el año 2008, el Ministerio de Educación define mediante la Guía 34, para el mejoramiento institucional, un modelo de gestión que deben adoptar todos los establecimientos educativos oficiales del país; este modelo se basa en tres elementos básicos: la autoevaluación institucional, la elaboración de planes de mejoramiento y el seguimiento permanente a dichos planes de mejora. De acuerdo a los planteamientos de la guía se ordena de manera coherente y efectiva los procesos y facilita la labor de seguimiento a los objetivos y metas propuestos en las cuatro áreas de gestión definidas (Académica, administrativa y financiera, directiva y de la comunidad).

Muy a pesar de lo establecido por el MEN, pareciera que entre directivos, docentes y comunidad educativa, no se reconociera este sistema de gestión, aunque impuesto por el ministerio, tampoco se concibe la gestión como una actividad de actores colectivos y no meramente individuales, cuyo objeto fundamental debe ser la organización del trabajo en las

instituciones que cumplen una función esencialmente educativa, que debe dar origen al reconocimiento del trabajo en equipo, de las metas y visiones compartidas.

Algunas concepciones importantes de la gestión, que se identifican con esta investigación, son las defendidas por autores como Casassus (2000), pues considera que la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización; por su parte Gimeno Sacristán, considera que es un conjunto de servicios que prestan las personas dentro de las instituciones.

Retomando el modelo de gestión de la Guía 34, podríamos calificarlo de instrumental y poco reflexivo, además de orientador de la escuela solo al interés de los procesos internos, desconociendo la gestión de la comunidad y su contexto exterior. Proponemos entonces revisar la gestión escolar y sustentarlo hacia la solidaridad, la cooperación, la ciudadanía, la diversidad, la democracia participativa; actuación posible desde la concepción de autonomía institucional de la escuela.

“La calidad de la educación depende mucho de la gestión y liderazgo de las personas que administramos la secretaria de educación del municipio de Cauca” esta afirmación de la secretaria de educación es un buen punto de partida para destacar la importancia de la gestión en la dirección de la educación local; en el análisis de la información obtenida por las fuentes, es claro que el PEM no tiene definido un modelo o sistema de gestión más allá del direccionamiento estratégico que contempla la estructura secuencial de problemas focales, programas, proyectos y metas, requiere definir actores responsables de su dinámica. Según los actores entrevistados, no “existe ningún acompañamiento municipal a su desarrollo”, no existe unidad entre directivos y administradores para la gestión escolar y desarrollo de proyectos, “existe un importante liderazgo de algunos rectores y docentes, (rector institución privada)” pero desarticulado de los propósitos

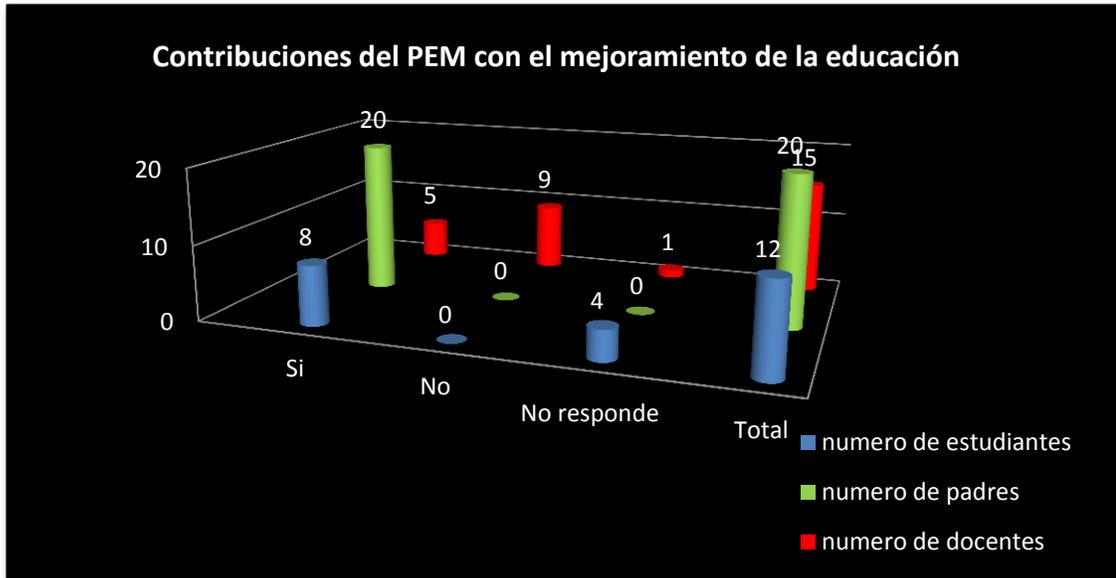
municipales del PEM, se enuncia finalmente algunas contribuciones del sector cooperativo y de la empresa privada, relacionadas con la gestión y consecución de recurso económicos y materiales para la educación local, según lo expresa la secretaría de educación municipal. Por otro lado la dirección de núcleo refirma esta idea al manifestar en forma de lamento: “no se da un oportuno acompañamiento digamos en gestión, yo diría que nos ha faltado estar más unidos tanto los directivos docentes como las autoridades educativas municipales”

Contribuye a clarificar esta categoría de investigación, los aportes de la encuesta, en esta, asociamos el ítem de mejoramiento a la gestión, como una consecuencia positiva de la misma gestión, en tal sentido, aparece una vez más la percepción crítica del 60% del grupo de docentes que consideran que el PEM no ha contribuido con el mejoramiento de la educación del municipio, y tampoco de otros sectores sociales de la zona. En contraposición a esto el 100% de los padres y el 66% de los estudiantes perciben un mejoramiento de la educación, apareciendo nuevos planteamientos, orientados a determinar el conocimiento que tienen los padres de los distintos esquemas de planeación y que criterios los conducen a pensar que la planeación y la gestión de la educación municipal está generando cambios y que se sientan satisfecho con la forma de gestión y la calidad de la educación local. (Ver gráfica 8)

Contribución del PEM con el mejoramiento de la educación y otros sectores

| Ítems 6 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------|-------------------|--------|--------------|------|----------------|--------|
| Si | 8 | 66,66% | 20 | 100% | 5 | 33,33% |
| No | 0 | 0% | 0 | 0% | 9 | 60% |
| No responde | 4 | 33,33% | 0 | 0% | 1 | 6,66% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 7: Contribución del PEM al mejoramiento de la educación



Gráfica 8: Contribución del PEM al mejoramiento de la educación

4.4 Evaluación de la educación

La evaluación puede ser también mirada desde distintas perspectivas; las más usadas, especialmente en los planes decenales, sectoriales o regionales de educación y otros sectores esta direccionada por lo general a comprobación de resultados, evaluación al servicio de las organizaciones con fines eficientista.

Salinas (2013), plantea un enfoque formativo y humanizante de la evaluación, pensarla desprovista de poder.

Desde esta mirada debe ser aprovechada para repensar las acciones educativas, especialmente en acciones para analizar la incidencia que un ejercicio orientador como el plan educativo tiene sobre la educación misma.

Muy a pesar de que el diseño del P.E.M. contempla una herramienta o instrumento de medición denominado plan indicativo (maestro de indicadores), el cual puede ser considerado

demasiado instrumental y poco reflexivo, este tampoco ha surtido ninguna utilidad para la educación municipal, los participantes coinciden en argumentar que en los años de funcionamiento solo tuvo al principio un momento de verificación y acompañamiento por parte de la secretaría de educación departamental de Antioquia en el año 2011), no se sabe con certeza que metas se deben cumplir, se han cumplido, o cuales requieren un esfuerzo adicional. Esto se sustenta en percepciones como: “Bueno la verdad es que el plan educativo municipal no ha tenido evaluación, se hizo una evaluación inicial al año de haberse construido, y por parte de una auditoria que se nos dio a través de la secretaria de educación del departamento y en su momento se nos hizo las observaciones pertinentes donde más o menos habíamos cumplido las metas, pero posteriormente no se ha hecho ninguna evaluación” (Dirección de Núcleo)

Los organismos de participación como la JUME y de acompañamiento como el comité gestor no se han ocupado de esta tarea evaluativa; mucho menos la administración municipal. A partir de esta realidad se plantea el interrogante de ¿cómo mejorar lo que no se ha evaluado? Urge entonces un proceso claro de acompañamiento y seguimiento al PEM. Al respecto un directivo docente de institución privada manifiesta con cierta preocupación: “no hemos tenido una evaluación del plan educativo municipal, reconociendo si, que muchos de los programas que están en el plan educativo municipal se han articulado, al plan departamental y que vemos que ahí se han dado los indicadores de forma positiva, pero específicamente en el plan educativo municipal, no conocemos los insumos que ya planteamos en ese mismo plan a nivel de indicadores del cumplimiento de estas metas y también digamos que llevándolo al tiempo, habíamos colocado unos tiempos en los cuales íbamos avanzar en esos indicadores en esas metas pero hoy no podemos decir como resultado que tengamos esa evaluación”

Otros ítems importantes y transversales a todas las categorías se obtienen en la encuesta, con la pregunta relacionada con la visión del PEM como un escenario de participación que favorece procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación; al respecto sigue siendo una constante la percepción de los docentes (80%), (ver gráfica #8), de calificar el PEM como un escenario que no favorece las categorías abordadas en la presente investigación; constituye esta percepción una clara manifestación de desaprobación por parte de los maestros, actores fundamentales para convertir en realidad lo que se planea, actor fundamental en la gestión de los procesos educativos, la consecución de mejores niveles de mejoramiento educativo y de seguimiento y evaluación, vista esta última como oportunidad de fortalecimiento de lo ejecutado. Se pudo sustentar esta conclusión con la manifestación de la dirección de núcleo educativo, al manifestar de manera categórica que “estamos fallando, en enderezar los procesos que requiere el municipio para seguir avanzando, con el mejoramiento de la calidad de la educación”

La revisión documental muestra un buen escenario de participación en lo relacionado con la fase de diseño y construcción del Plan Educativo Municipal, esto por la conformación de un comité técnico que integró los actores más importantes de la comunidad educativa, estudiantes, docentes, padres, sector productivo, directivos, autoridades educativas municipales y departamentales, formalizados mediante un acto administrativo municipal que reglamentó la conformación de los integrantes y sus funciones para el diseño y construcción. Documento PEM (2010, Pág. 5)

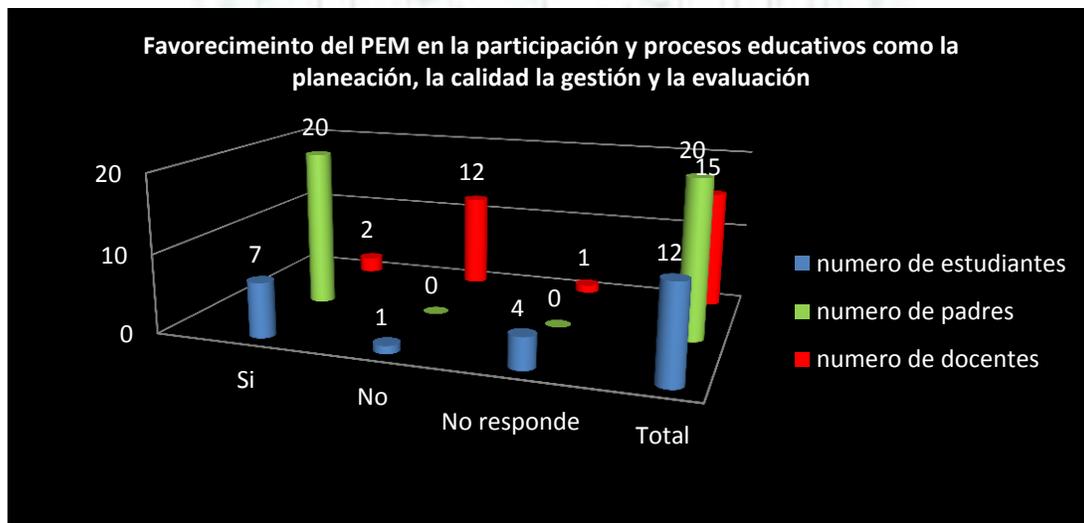
Los padres como ha sido una constante en todos los ítems analizados son también más optimistas, y para lo específico del presente análisis el 100% considera que hay un buen

escenario de participación en el PEM y los factores descritos con anterioridad, los estudiantes dividen su percepción y el 33% decide no responder a dicha pregunta. (Ver gráfica 9).

Favorecimiento del PEM en la participación y procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación

| ítems 7 | N° de estudiantes | | N° de padres | | N° de docentes | |
|-------------|-------------------|--------|--------------|------|----------------|--------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Si | 7 | 58,33% | 20 | 100% | 2 | 13,33% |
| No | 1 | 8,33% | 0 | 0% | 12 | 80% |
| No responde | 4 | 33,33% | 0 | 0% | 1 | 6,66% |
| Total | 12 | | 20 | | 15 | |

Tabla 8: Favorecimiento del PEM en la participación y procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación.



Gráfica 9: Favorecimiento del PEM en la participación y procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación

Un claro resumen del estado del Plan Educativo Municipal de Cauca, se observa finalmente en las percepciones de la comunidad educativa encuestada, en términos de reconocer como fortaleza o como debilidades algunos de los ítems anteriormente definidos y otros que emergen como información complementaria. Para tal efecto, se infiere de las respuestas dadas por los estudiantes representados en sus personeros y contralores, los docentes y directivos representados

en la Junta Municipal de Educación y en los miembros de la organización sindical y finalmente los padres de familia cuya representación en esta técnica de información se dio por algunos miembros de los consejos de padres de todos los establecimientos urbanos del municipio; de todo ello se aprecia importantes consideraciones como: la percepción de los docentes de que los diferentes ítems de participación, implementación, financiación, mejoramiento, satisfacción de necesidades, evaluación, seguimiento y resultados del PEM, han sido más una debilidad que una fortaleza, calificada con porcentajes entre el 73% y 93% como debilidad, lo que confirma aspectos como la deficiente divulgación, gestión, evaluación y seguimiento de este mecanismo de planeación y gestión participativa para la excelencia de lo educativo, pues son los docentes y directivos los más comprometidos con su implementación.

Por otro lado los padres se ubican en el extremo contrario considerando los ítems definidos como fortalezas del PEM, con porcentajes entre el 30% y el 75%, siendo el tema de los resultados y la financiación los calificados como más bajos. La percepción de los estudiantes es un poco solidaria con la de los docentes en el sentido de pensar que casi todos los ítems han sido más una debilidad como componentes del PEM. (Ver gráfica N°10)

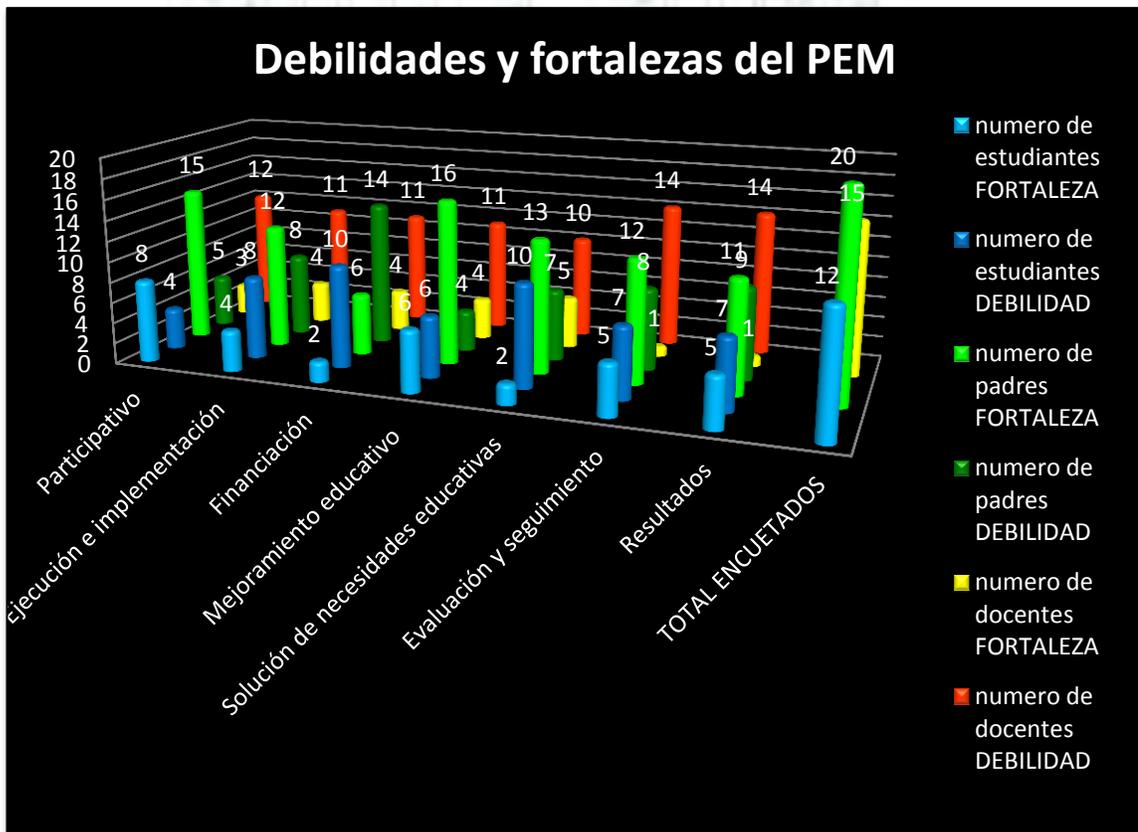
UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

Fortaleza y Debilidades del PEM

| ITEMS 8 | N° de estudiantes | | | | N° de padres | | | | N° de docentes | | | |
|------------------------------------|-------------------|--------|-----------|--------|--------------|-----|-----------|-----|----------------|--------|-----------|--------|
| | FORTALEZA | | DEBILIDAD | | FORTALEZA | | DEBILIDAD | | FORTALEZA | | DEBILIDAD | |
| Participativo | 8 | 66,66% | 4 | 33,33% | 15 | 75% | 5 | 25% | 3 | 20% | 12 | 80% |
| Ejecución e implementación | 4 | 33,33% | 8 | 66,66% | 12 | 60% | 8 | 40% | 4 | 26,66% | 11 | 73,33% |
| Financiación | 2 | 16,66% | 10 | 83,33% | 6 | 30% | 14 | 70% | 4 | 26,66% | 11 | 73,33% |
| Mejoramiento educativo | 6 | 50% | 6 | 50% | 16 | 80% | 4 | 20% | 4 | 26,66% | 11 | 73,33% |
| Solución de necesidades educativas | 2 | 16,66% | 10 | 83,33% | 13 | 65% | 7 | 35% | 5 | 33,33% | 10 | 66,66% |
| Evaluación y seguimiento | 5 | 41,66% | 7 | 58,33% | 12 | 60% | 8 | 40% | 1 | 6,66% | 14 | 93,33% |
| Resultados | 5 | 41,66% | 7 | 58,33% | 11 | 55% | 9 | 45% | 1 | 6,66% | 14 | 93,33% |
| Total Encuestados | 12 | | | | 20 | | | | 15 | | | |

Tabla 9: Fortalezas y debilidades del PEM



Gráfica 10: Fortalezas y debilidades del PEM

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Fundamentar una visión de la planeación, calidad, gestión y evaluación como componente teórico de la investigación, permite abordar la dualidad existente entre teoría y práctica, sustentada en algunos planteamientos de Santos Guerra (2.000), en el sentido en que se debe concebir la teoría como un sistema de ideas construidas con rigor científico. El modelo educativo de nuestro país convierte a docentes y directivos en sujetos prevenidos ante la teoría y los transforma en prácticos, generando sentimientos de menosprecio por la teoría, al separarse de ella se pierde la oportunidad de ser intelectuales y nos convertimos en operarios.

5.1 Plan Educativo Municipal

La percepción de los actores participantes de la investigación está asociada a considerar el plan educativo como elemento de mejoramiento de la calidad de la educación, y como herramienta fundamental para la administración del sistema, es concebido como una oportunidad de desarrollo para la educación del municipio, cumpliéndose de esta manera la consideración de la planeación como factor de desarrollo, presente en el componente teórico de la investigación.

El ejercicio de gestión del PEM, no ha logrado en el caso específico de Cauca, generar cambios sustanciales en los procesos educativos, a pesar de la consideración de los actores de su importancia para el desarrollo; la causa es la ausencia de un modelo de gestión y de su aplicación por parte de las autoridades educativas locales.

- ✓ La visión del PEM hacia el reconocimiento de un servicio educativo con mayor autonomía, un desarrollo integral de los estudiantes, mejoría de los niveles de convivencia municipal y su

contribución con el desarrollo de otros sectores no se da de manera satisfactoria; hay marcadas discrepancias en los participantes de la investigación, diversidad de criterios y opiniones al respecto. Por un lado la autoridad educativa tiene la percepción de que se vienen cumpliendo las metas en diferentes sectores, mientras que los otros actores educativos afirman “que se viene fallando en el cumplimiento de las metas fundamentales”, existe consenso en la consideración de que algunos logros son principalmente producto de los aportes departamental y nacional, pero principalmente del esfuerzo individual de cada institución educativa; esto permite pensar que no hay un reconocimiento claro a la gestión municipal, asunto que se puede relacionar con el desconocimiento de las metas a lograr, y la ausencia de un esfuerzo común en alcanzarlas, no se evalúa la gestión por parte de los órganos de participación como la JUME, el comité gestor del PEM, la administración misma y el departamento de Antioquia.

- ✓ A un año de cumplir los tiempos de proyección el PEM, se visiona ya la necesidad de realizar ajustes fundamentales en su estructura, consistentes en plantear objetivos claros como norte educativo local, adicionar nuevos componentes en aspectos de políticas de educación ambiental, inclusión, perspectiva de género, prevención de riesgos físicos y sicosociales y la definición de un modelo de gestión. Uno de sus componente más críticos es el de participación y empoderamiento, por la desarticulación de todos sus organismos de gestión como la junta municipal, comité gestor, colegio de rectores, comité de calidad, mesas de trabajo municipales por áreas del saber que permitirían la integración curricular y las metas de mejoramiento académico comunes, entre otros, que afectan los propósitos de gestión y calidad de la educación municipal.

- ✓ Si los planes de mejoramiento están contribuyendo con el PEM, no es producto de una acción intencionada, porque no se ha dado el liderazgo administrativo municipal para hacerlos corresponder, es producto de la planeación y acciones internas de rectores y docentes de los distintos establecimientos educativos.
- ✓ Existe una brecha entre lo urbano y lo rural en términos de desarticulación de los planes y de manera específica en relación con las prioridades de inversión, “deben ser enfocados más a lo rural”, existe consenso entre los directivos que no hay articulación por la falta de compromiso de las administraciones municipales, por el desconocimiento al papel que desempeñan las instituciones, porque no son consultadas las inversiones, no se priorizan según la necesidad, por lo general prima el favoritismo de tipo político y la inversión en obras físicas con el propósito de poderlas mostrar como parte de una gestión administrativa de turno.
- ✓ Existe articulación en la formulación de las metas entre Planes de Mejoramiento Institucional y Plan Educativo Municipal, están en correspondencia con el propósito municipal, observándose un énfasis en el fortalecimiento de los organismos de gobierno escolar y participación y el componente de mejoramiento académico. La formulación de metas son comunes en ambos esquemas de planeación, la debilidad está en la inexistencia de esfuerzos comunes en su gestión, alcance y en la falta de un modelo de gestión municipal coherente con las instituciones educativas.

- ✓ Se ha debatido insistentemente en la investigación sobre la concepción deconstructiva de la planeación como componente de la gestión, y sus usos en los sistemas educativos, mostrando los escenarios en que esta se pone al servicio de la dominación, denominada por Martínez Boom, (2010), como un “visión economicista y tecnocrática, orientada más al adiestramiento y la instrucción del individuo, dejando atrás el humanismo pedagógico y la formación axiológica de la escuela. Por otro lado, se ha sustentado el verdadero sentido de la planeación escolar como un ejercicio autónomo de la comunidad educativa, la planeación como práctica de aula que lee el contexto en el cual se debe desarrollar, como mecanismo para responder a las necesidades y expectativas personales de los y las estudiantes y sus familias, que es capaz de centrar el currículo en una visión pedagógica del ser como persona, como ciudadano sujeto de derechos y deberes, como acción que facilita la interacción de experiencias y saberes, que construye canales de comunicación y que pone del mismo lado los esfuerzos de todos los miembros del acto educativo hacia el logro de unos propósitos comunes. Es aquí donde finalmente la planeación constituye un factor de desarrollo educativo, ejemplos históricos en el contexto local son el proceso de reorganización educativa que cambió la estructura organizativa de las escuelas en el año 2003, el proyecto piloto de Modernización de la Secretaría de Educación Local, u oficina que hacía sus veces, para el mejoramiento de la educación del municipio, también el Programa de “Acompañamiento y seguimiento in situ al sistema de educación en Caucaasia” , para mejorar las prácticas escolares en las instituciones educativas urbanas y rurales, y finalmente en el año 2010 el diseño y construcción participativa del Plan Educativo Municipal 2010- 2016.

5.2 Gestión escolar

- ✓ Plantea la investigación a lo largo de sus fases distintas ideas para mostrar diferentes perspectivas, una de ellas es el uso de la gestión como mecanismo o instrumento de los sistemas económicos, que poco a poco han ido desplazando la idea de educación como puerta de entrada hacia la humanización y su verdadera naturaleza de organización hasta convertirla en fuente de la lógica del mercado y de la producción industrial, en la que se posiciona a la escuela como empresa y sus miembros como clientes potenciales del consumismo. Esto permea hoy el sistema educativo Colombiano y sus políticas educativas, impulsado por las ideas de competitividad, de figuración de la escuela en ranquin nacionales y departamentales, la estimulación a los estudiantes “pilos” y la estigmatización que sufren los que no están dentro de este estereotipo, los sistemas de recompensa para los maestros y todo lo relacionado con la medición y el mundo de los números, acciones propias del mundo de los resultados.

- ✓ El modelo de gestión que se identifica en los establecimientos educativos locales es el establecido en la Guía 34 del Ministerio de Educación, este se observa bastante instrumental y poco reflexivo, además de orientador de la escuela solo al interés de los procesos internos, desconociendo la gestión de la comunidad y su contexto exterior, se propone en esta investigación sustentar su uso hacia la solidaridad, la cooperación, la ciudadanía, la diversidad, la democracia participativa, actuación posible desde la concepción de autonomía institucional de la escuela.

- ✓ Por su parte el PEM de Caucaasia no tiene claramente definido un modelo o sistema de gestión, el documento contempla una estructura secuencial de problemas focales, programas,

- proyectos y metas, requiere definir actores responsables de su dinámica, según estos, no existe ningún acompañamiento municipal a su desarrollo, no existe unidad entre directivos y administradores para la gestión escolar y desarrollo de proyectos, reconociendo un importante liderazgo de algunos directivos y docentes, pero desarticulado de los propósitos municipales del PEM. El grupo de docentes consideran que el PEM no ha contribuido con el mejoramiento de la educación del municipio, y tampoco de otros sectores sociales de la zona
- ✓ Se identifica esta investigación con los pensamientos de Stephen Ball (1977), en el sentido de concebir conceptual y prácticamente la gestión como la mejor forma de dirigir las instituciones educativas, a pesar de que según ellos, cada vez más se controla el trabajo de los docentes mediante el uso de técnicas de gestión y las tareas docentes están cada vez más sometidas a la lógica de la producción industrial y de la competencia del mercado, para contrarrestar esto se considera entonces que es desde la gestión escolar, la gestión de aula o gestión pedagógica, la gestión del Proyecto Educativo Institucional –PEI, como elemento de identificación de fortalezas y necesidades, como elemento de planeación y participación de la comunidad y de concreción de los fines educativos, a partir de lo cual se deben apropiar todos los elementos básicos importantes de la gestión para evitar la invisibilización de la acción netamente pedagógica y combatir a través de las prácticas educativas, con los procesos de investigación, los sistemas de organización escolar, los nexos relacionales con las comunidades, los factores dicotómicos de la gestión como mecanismo burocrático que impide la definición de la escuela en su contexto.

5.3. Educación con calidad

- ✓ No se asume un concepto claro y definido en torno a la calidad en el contexto del PEM, el mejoramiento de los resultados de las pruebas externas es una meta común entre los PMI y el PEM y es asumido como el principal referente de calidad, la revisión documental muestra que se ha dado un significativo progreso entre los años 2012 y 2014, tomando como referencia las áreas de lenguaje (5.2) y matemáticas (4.7), progreso que no es relacionado por los participantes de la investigación con la gestión del plan educativo sino a la gestión institucional de los establecimientos, que podría ser potenciada hacia un esfuerzo colectivo con resultados más reveladores a nivel municipal, apoyado en la reactivación de las mesas de trabajo por áreas a y el impulso de semilleros del conocimiento, entre otros.

- ✓ Caucaasia ha venido mejorando en las pruebas saber 11°, con resultados mucho más cerca de los promedios nacionales y departamentales, pero aún por debajo en estos indicadores. Se destacan tres establecimientos educativos con resultados satisfactorios (Nivel B), Divino Niño, Liceo Caucaasia, Normal Superior, los dos primeros han tenido una destacada participación y desempeño en la olimpiadas del conocimiento de la Gobernación de Antioquia, siendo el Liceo Caucaasia finalistas en cuatro años consecutivos y campeón en el 2014.

- ✓ Una consideración generalizada sobre la poca pertinencia de los pactos de calidad como un nuevo factor de mejoramiento educativo, se manifiesta la inexistencia de un apoyo claro de la gobernación de Antioquia a la educación municipal, el trabajo no ha logrado articularse por el bajo cumplimiento de lo acordado en los pactos de calidad, su escaso seguimiento y evaluación, por aspectos relevantes como el nombramiento tardío de los maestros, la

deficiente conectividad rural, la deficiente infraestructura física y la decadencia de las metodologías flexibles.

- ✓ Se reconocen en la categoría de calidad algunos logros o avances organizacionales en los establecimientos educativos relacionados con la reactivación de los comités de calidad, que han estado participando y liderando la implementación del proyecto “Líderes Siglo XXI”, con ello se observa un esmero preponderante por mejorar los ambientes de aprendizaje, por el embellecimiento y mejoramiento de algunas plantas físicas en el área urbana principalmente, también por la reorganización y ajustes a los planes de mejoramiento o planes estratégicos, con énfasis en el cumplimiento y medición de las metas o logros alcanzados y por el replanteamiento de los horizontes institucionales; aspectos estos caracterizados por el tecnicismo e instrumentalismo, pero que han logrado la movilización hacia la calidad organizativa de la educación, se esperaría que se dé también en el componente académico, aspecto fundamental de la escuela.

- ✓ Finalmente, la investigación aporta ideas relevantes que tienen la necesidad de ser socializadas y trabajadas en los contextos educativos y sus comunidades para generar conciencia de que lo relevante para la escuela no es la calidad, si lo es la educación, reivindicar la educación excelente en términos de Jaramillo (2000), sobreponer la educación a la calidad para evitar la invisibilización que esta pretende del humanismo y del quehacer axiológico de la escuela.

5.4. Evaluación

La evaluación y el seguimiento como etapas fundamentales del proceso de gestión han sido los aspectos más deficitarios en el desarrollo o ejecución del plan educativo, solo se reconoce un evento de seguimiento y evaluación realizado en 2012 en convenio con la Corporación Región, en este momento se sugirieron algunos ajustes en su estructura, se identificó la necesidad de incorporar algunos programas y proyectos que ni se visionaron en su formulación y se planteó la posibilidad de ampliar los tiempos de su proyección, todas estas sugerencias solo quedaron en la intención de ejecutarlas por la terminación del convenio, el cambio de administración y la desarticulación de los organismos de participación y de acompañamiento a los procesos educativos del municipio. No se encontró en la revisión documental ninguna evidencia del manejo del instrumento de evaluación y seguimiento al cumplimiento de sus programas, proyectos, metas, objetivos e indicadores, tampoco las otras fuentes de información conocen o han participado de acciones de evaluación y seguimiento, convirtiéndose esta categoría en uno de los asuntos a desarrollar y fortalecer en el plan educativo.

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

ANEXOS

Instrumentos para la recolección y análisis de la información.

| FORMATO REVISIÓN DOCUMENTAL | | | |
|-----------------------------|--|-----------|----------|
| CATEGORÍA DE ANÁLISIS | PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN CAUCASIA 2010-2016 | | |
| ÍTEM | INFORMACIÓN | UBICACIÓN | ANÁLISIS |
| METAS DEL PLAN | | | |
| OBJETIVOS | | | |
| INDICADORES | | | |
| RESULTADOS PARCIALES: | | | |

| FORMATO REVISIÓN DOCUMENTAL | | | |
|---|---|------------------|--------------------|
| CATEGORÍA DE ANÁLISIS | PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN CAUCASIA 2010-2106 | | |
| ITEM | INFORMACIÓN | UBICACIÓN | COMENTARIOS |
| Articulación de propósitos PEM con planes de mejoramiento | | | |
| Articulación PEM con resultados pruebas externas | | | |
| Cumplimiento y pertinencia de los pactos de calidad | | | |

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

GUIÓN DE ENTREVISTA A GRUPO FOCAL: Dirigida a directivos docentes y Junta Municipal de Educación

- Saludo:

- **Presentación:** Soy Rafael Eliécer Esquivel, estudiante de maestría en educación de la Universidad de Antioquia y seré el encargado de dirigir y moderar esta entrevista a este grupo focal
- **Objeto:** Como se les había anunciado de forma escrita y telefónica, estoy realizando una investigación acerca de “la incidencia del plan educativo municipal en gestión y la calidad de la educación de Caucaasia”, esta investigación se está realizando mediante las técnicas de análisis documental, encuestas y entrevistas a grupos focales como la que estamos a punto de realizar, para contar con información cualitativa, donde se pueda conocer con mayor profundidad sus percepciones acerca del plan educativo, la calidad y la gestión en nuestro sistema educativo local.
- **Consentimiento:** (ver anexo)
- **Agradecimientos:** Les agradezco de antemano su colaboración para la realización de este ejercicio; con el cual se espera contribuir al entendimiento de los planes educativos y su incidencia en la gestión y la calidad educativa.
- **Presentación de los integrantes:** Nombre, cargo, institución.
- **Acuerdos:** Tiempo de cada intervención 3 minutos, solicitar uso de la palabra, celulares en modo silencio, no retirarse sin haber terminado la sesión, hablar en tono fuerte y claro para efectos de grabación.
- **Objetivos:**
- ✓ Proponer un marco teórico y conceptual, que como producto de la investigación identifique la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación como escenarios de participación al servicio de la organización y desarrollo de la educación local.
- ✓ Reconocer los logros parciales del Plan estratégico del PEM 2011 – 2014 a través de la revisión de sus metas, objetivos e indicadores, como acciones que orientan un mejor servicio educativo local
- ✓ Identificar el nivel de articulación de los propósitos del PEM con los Planes de Mejoramiento Institucional para determinar los alcances del modelo de la gestión educativa local en el mejoramiento de una educación con calidad.

- ✓ Analizar los aportes del PEM en el mejoramiento de los resultados de las pruebas externas entre 2011 y 2014 como un factor de calidad de la educación en el municipio de Caucaasia.
- ✓ Identificar las repercusiones del plan educativo en la transformación de la educación local y demás fenómenos sociales

Cuestionario de preguntas al grupo focal

1. ¿Conocen ustedes el plan educativo municipal de Caucaasia y su importancia para el desarrollo de la educación?
2. Transcurridos 4 años de implementación del PEM, ¿Qué logros parciales reconocen ustedes en relación con los objetivos y metas de este plan?
3. Consideran ustedes que existe articulación entre los planes de mejoramiento de sus instituciones y el PEM? ¿Cómo se da esta articulación?
4. ¿En relación con la calidad y con la gestión, que incidencias ha tenido el PEM en la educación del municipio de Caucaasia?
5. Siendo los resultados de las pruebas externas un criterio oficial de calidad, ¿Consideran ustedes que la gestión del PEM ha contribuido a mejorar sus resultados?
6. ¿Han participado o conocen ustedes algún ejercicio de evaluación o seguimiento realizado al Plan Educativo Municipal?
7. Reconociendo que la ruta y los pactos de calidad son la principal estrategia para lograr la calidad y mejoramiento de la educación en Antioquia, ¿Consideran que esta estrategia ha logrado mejorar los procesos educativos en Caucaasia?
8. Considerando la planeación como un instrumento de cambio, ¿En general, consideran ustedes que la implementación del PEM ha contribuido con el mejoramiento de la educación y otros factores sociales del Municipio de Caucaasia?

CUESTIONARIO DE ENCUESTA:

Encuesta dirigida a docentes, padres de familia y estudiantes.

Objetivo: Recolectar información sobre la incidencia del Plan Educativo Municipal en la gestión y calidad de la educación de Caucaasia.

Indicaciones: Con el fin de conocer las percepciones de la comunidad educativa sobre la comprensión del plan educativo, los logros parciales de sus metas y objetivos, su nivel de articulación con los planes de mejoramiento de los colegios, las contribuciones al mejoramiento de la pruebas externas (saber e ICFES) y en general las percepciones que se tienen del plan frente a la transformación de la educación local y otros factores sociales del municipio; solicitamos su colaboración para el diligenciamiento del siguiente cuestionario de encuesta, marcando con una "X" la respuesta que considere más acorde. De antemano agradecemos su valiosa colaboración.

Datos Generales:

Institución Educativa: _____ Cargo: _____

Municipio: _____ Otros: _____

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

Cuestionario:

1. ¿Conoce usted qué es o en qué consiste el plan educativo municipal de Caucasia? Si ___ No___
2. El plan educativo (2010-2016) ha sido para la educación de Caucasia:
Muy útil___ Medianamente útil___ Poco útil___ Nada útil___
3. Los logros del Plan Educativo se han dado principalmente en:
Las metas y objetivos___ La calidad___ La gestión___ Ninguno___
4. Existe articulación entre los planes de Mejoramiento de las instituciones educativas y los propósito del Plan Educativo? Si___ No___
5. Cree usted que la gestión y ejecución del Plan Educativo (2010-2016) ha incidido en el mejoramiento de los resultados de los estudiantes en sus pruebas externas (SABER/ICFES)? Si___ No___
6. ¿El Plan Educativo de Caucasia ha sido un escenario de participación que favorece procesos educativos como la planeación, la calidad, la gestión y la evaluación? Si___ No___
7. ¿El Plan Educativo ha contribuido con el mejoramiento de la educación y otros sectores sociales del municipio de Caucasia? Si___ No___
8. Para los siguientes ítems o aspectos del Plan Educativo, señale (F) Fortaleza o (D) Debilidad, según usted considere que haya sido:
Participativo___ Ejecución e implementación___ Financiación___ Mejoramiento educativo ___
Solución de necesidades educativas___ Evaluación y seguimiento___ Resultados___

Formato de Consentimiento

Respetado integrante de la JUME:

Agradecemos su participación en la presente investigación y esperamos que usted acepte participar en este proceso, que tiene como propósito contribuir con el mejoramiento de la educación en el municipio de Cauca y a la formación como Magister en educación en la línea de gestión calidad y evaluación de la Universidad de Antioquia, Seccional Bajo Cauca.

La información obtenida producto de la investigación será manejada sin la utilización de los nombres de los participantes que la suministran, para la publicación de los resultados se asignarán códigos de ser necesario, de esta manera se garantiza la discreción en los asuntos relacionados con la información y la investigación misma.

Desea participar y contribuir con la presente investigación: Si ___ No ___

Nombre: _____

Firma: _____

Cargo: _____

Entidad: _____

Correo: _____

Teléfono: _____

Fecha: _____

UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1803

Caucasia, mayo 19 de 2015

Doctor

JOSÉ NADIN ARABIA AVISAAD

Alcalde Municipal

Caucasia

Asunto: Proyecto de Investigación Maestría en Educación

“Desarrollar y aplicar proyectos de investigación orientados a la solución de problemas o necesidades educativas relevantes para el desarrollo de la región”, es uno de los compromisos que adquirimos los estudiantes becarios del programa de maestría de la Gobernación de Antioquia, como apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación.

En la actualidad curso el programa de maestría en Educación: Gestión Calidad y Evaluación en la Universidad de Antioquia y requiero su colaboración para el desarrollo del proyecto de investigación, para ello es necesaria una reunión con la Junta Municipal de Educación –JUME-, con el fin de socializar dicho proyecto y servir como muestra para la etapa del diseño metodológico.

Espero que usted pueda contribuirme con la convocatoria de este importante organismo, para que finalmente podamos hacer aportes muy importantes al mejoramiento de la educación de nuestro municipio.

Cordialmente,

RAFAEL ELIÉCER ESQUIVEL BETIN

Coordinador I.E. Divino Niño – Estudiante U de A.

BIBLIOGRAFÍA

- Aignerren, Miguel. *El cuestionario: Instrumento de recolección de información de la técnica de la encuesta social*. Medellín: Facultad de Ciencias Sociales UdeA., 1998.
- Alcances, visión, propósitos y mecanismos de seguimiento del Plan Nacional decenal de Educación 2006-2016, Asamblea Nacional por la Educación*. Bogotá, 2007.
- Álvarez, Angélica, Amanda Correa, y Sonia Correa. *La gestión educativa un nuevo paradigma*. Medellín, s.f.
- Ander Egg, Ezequiel. *La planificación educativa: Conceptos, métodos, estrategias y métodos para educadores*. Rio de la Plata, 1993.
- Ángel Pérez, Darío Alberto. *La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales*. Grupo de investigación Ética y Política. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, 2011.
- Argyris, Chris & Schon, Donald. «Seminario Internacional: Reformas de la gestión de los sistemas educativos.» *La gestión: en busca del sujeto*. Santiago de Chile, 1977. 183.
- Arie, De Geus. «La planificación como aprendizaje.» *Harvard Business Review* N° 36., 1988:70-74.
- Arráez, Morella, Josefina Calles, y Liuval Moreno de Tovar. «La Hermenéutica: una actividad interpretativa, UPEL - Instituto Pedagógico de Barquisimeto Luis Beltrán Prieto Figueroa-.» *Revista universitaria de Investigación*, n° 2 (diciembre 2006).
- Asamblea departamental de Antioquia. *Ordenanza N° 14 del 14 de junio de 2012*. Medellín, 2012.
- Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005, Centro de Estudios Económicos para el Desarrollo –CEDE-*. Universidad de los Andes, 2006.
- Ball, Stephen J. *Foucault y la Educación: Disciplinas y saber, La gestión como tecnología moral*. Madrid: Morata, 1978.
- Barber, Michael, y Mona Mourshed. *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. julio de 2008.
- Bogdan, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. México: Paidós, 2000.
- Briones, Guillermo. *Investigación Cuantitativa, proyecciones de la tesis de Basil Bernstein para el estudio de los códigos de comunicación en niños chilenos, de Ximena Sánchez Segura y Gladys Villarroel Rosende*. Bogotá's: ARFO, Impresiones, Diciembre de 2002.

«Calidad de la educación y eficacia de la escuela, Estudios sobre la gestión de los recursos educativos, Investigación educativa,» *Revista de educación*, s.f.

Cassasus, Juan. «Problemas de la gestión educativa en América Latina o la tensión entre los paradigmas de tipo A y B.» 15 de septiembre de 2000.
<http://www.monografias.com/trabajos60/tendencias-gestion-educativa/tendencias-gestion-educativa2.shtml#ixzz3puyXqmDV>.

CNA. *Autoevaluación de programas de pregrado*. Bogotá, 2013.

Cobos Espitia, Claudia, y Rafael Esquivel Betín. «Tesis: Factores determinantes para el fortalecimiento del servicio educativo en el municipio de Caucaasia estructurados en un plan educativo.» Caucaasia, Antioquia, 2010.

Colección educativa. *Educación con Calidad: ¿Cómo concretarla?*, Grupo de Calidad de la Educación Y PEI. Medellín: Universidad de Antioquia, 2007.

Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación. «Declaración de Bolonia.» *Declaración de Bolonia*. Bolonia: Parlamento de la Comunidad Europea, 1999. 4.

Deming, W. Edwards. *Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Díaz de Santos, S.A., 1989.

DIRECCIÓN DE NÚCLEO DE CAUCASIA. «Análisis de puntos críticos.» *Encuentro subregional Bajo Cauca de seguimiento a los Pactos de Calidad*. Caucaasia, 2013.

Educación compromiso de todos, ¿Qué dicen los indicadores? Bogotá: ESOCEC Ltda., 2011.

El Espectador. 25 de marzo de 2015.

Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. UNESCO, 2014.

Evolución de indicadores y articulación de los planes territoriales con el Plan Nacional de Educación 2006-2016. s.f.

Fernández Lamarra, Norberto, y Inés Aguerrondo. «Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina.» *Revista Perspectivas (UNESCO)* VIII (1978): 391.

Fundación Compartir. «Tras la excelencia docente, Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos.» Bogotá, 2014.

Gobernación de Antioquia. *Entre discursos, con-textos y prácticas del sistema educativo del municipio de Caucaasia: maestros, objetos de saber y con-formación de comunidades académicas*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2008.

—. «La educación como motor de la transformación de Antioquia.» *Plan de Desarrollo de Antioquia*. Medellín, 2001.

Gobernación de Antioquia. *Plan de Desarrollo de Antioquia*. Medellín, 2012.

Graham R, Gibbs. *El análisis de los datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Madrid: Morata S. L., 2012.

Grupo de Macroeconomía Aplicada, Unidad de información e investigación sobre nuevas medidas de la calidad de la educación en Antioquia. Medellín: Universidad de Antioquia, 2014.

Gutiérrez, Liz Dardy, Alexander Aguilera, y Alfonso Raúl Trujillo. «Mochuelo Alto CED, IED San Rafael, IED Leonardo Posada Pedraza, de las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa, de la ciudad de Bogotá.» Bogotá, 2013.

Hargreaves, Andy. *Replantear el cambio educativo*. Buenos Aires, 2003.

Herrera, Martha Cecilia, y Raúl Infante Acevedo. «Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002.» *Revista Nómadas*, 2003.

Hoyos Vásquez, Guillermo, y Germán Vargas Guillén. *La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de investigación en ciencias sociales: las ciencias de la discusión, Especialización en Teoría, métodos y técnicas de investigación social*,. Bogotá: ARFO editores e impresores Ltda, Diciembre de 2002.

Jaramillo Roldán, Rodrigo, y Germán Vélez Sánchez. «"Autonomía Escolar y Calidad": estudio de Casos en la Educación Pública Oficial en Antioquia.» *Revista Educación y Pedagogía* (Universidad de Antioquia), 2004.

Jaramillo, Rodrigo. *Calidad de la Educación*. 2007.

Jaramillo, Rodrigo. *Léxicos, calidad y educación en Colombia*. Octubre de 2013.

«La titánica tarea de mejorar la calidad de la educación.» *Semana*, febrero 2014.

Ley 115 de 1994. «Organización para la prestación del servicio educativo.» Bogotá, 1994.

Ley 152 de 1994. «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.» Editado por Gobierno Nacional. Bogotá, 1994.

López Estrada, Raúl Eduardo, y Jean-Pierre Deslauriers. *La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en trabajo social*. México: Universidad Autónoma de Nuevo México, 2011.

M, Albert. *La Investigación Educativa: Claves Teóricas*. Madrid: McGrawHill Interamericana de España, 2007.

Macri, Mariela. «Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de buenos aires?» Editado por Universidad de Buenos Aires, Argentina. Facultad de filosofía y letras. *OEI - Revista Iberoamericana de Educación*, 2002.

Martínez Boom, Alberto. *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización educativa en América latina*, Grupo de Estudios en Educación y Comunicación (GRECO). España: Antropos, 2010.

—. *Modernización y reformismo, Grupo de estudios en educación y comunicación GRECO*. España: Antropos, 2005.

Martínez, Miguel. *Ciencia y arte de la metodología cualitativa, métodos hermenéuticos*. México: Trillos, 2014.

MEN. *Autoevaluación al plan de mejoramiento*. Bogotá, 2008.

—. *Cartilla para el Desarrollo de PPP, una estrategia para el aprendizaje escolar y el proyecto de vida*, Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, Colombia: Panamericana Formas e Impresos, 2010.

MEN. *Evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes*. Bogotá, 2009.

MEN. *Gestión estratégica del sector, orientaciones e instrumentos, dirección de descentralización subdirección de fortalecimiento a las Secretarías de Educación*. Bogotá, 2007.

—. *Medición de los indicadores del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016*. Bogotá, 2013.

—. *Pedagogía del Plan Decenal*. Bogotá, 1999.

MEN. «Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, Sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación.» Bogotá, 2008.

MEN. *Revolución Educativa 2002 - 2010, Acciones y Lecciones*. Bogotá: Panamericana formas e impresos S.A., 2010.

Nueva Constitución Política de Colombia. 2010.

OEI - Sistemas Educativos Nacionales. *Investigación, planificación y evaluación del sistema*. 1996.

Orduz Medina, Rafael. *La calidad de la educación es la prioridad de la Fundación Compartir*. 2008.

Ospina Naranjo, William, y Juan Esteban Aristizábal Villegas. *El plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia la más educada" y su contribución al bienestar y desarrollo de la comunidad antioqueña: medición con indicadores clases de resultado*. Medellín, 2012.

Pérez P, Teodoro. *Evolución de los indicadores y articulación de los planes territoriales con el PNDE 2006-2016*. Bogotá, 2013.

Plan de Desarrollo Municipal Caucaasia 2012-2015 "Para volver al progreso". Caucaasia, Antioquia, 2012.

«Plan estratégico de Antioquia.» 2006.

Plan Nacional de Educación. 2013.

Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público. *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá, 2011.

Quintana , A, y W Montgomery. *Psicología: Tópicos de actualidad*. Lima: UNMSM. Metodología de Investigación Científica Cualitativa Alberto Quintana Peña, 2006.

Rojas, B. *Investigación cualitativa. Fundamento y Praxis*. Caracas: Fedeupel, 2010.

Salinas Salazar, Martha Lorena. *La evaluación como dispositivo para la participación*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2013.

Sandoval Casilimas, Carlos A. *Investigación cualitativa. Programa de especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social*. Bogotá: ICFES, 1996.

—. *Investigación cualitativa. Programa de especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social*. Bogotá: ARFO, 2002.

«Sistema de Indicadores para el seguimiento y evaluación, PDE.» 2008.

Taylor, S.J, y R Bogdan. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación, la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós, 1994.

Terán Rosero, Ana. «Visión del emprendimiento desde el estado y la universidad: El plan de desarrollo de Antioquia visión 2020 con el programa de emprendimiento de la UPB.» Editado por UPB. *Revista Ciencias Estratégicas* 18, nº 23 (2010).

Torre de Babel Ediciones. *Portal de Filosofía y Psicología y Humanidades en internet*. s.f. <http://www.e-torredebabel.com/index.html>. (último acceso: 23 de marzo de 2015).

UNESCO. Bogotá, 2014.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803

Facultad de Educación

UNESCO. Bogotá, 2005.

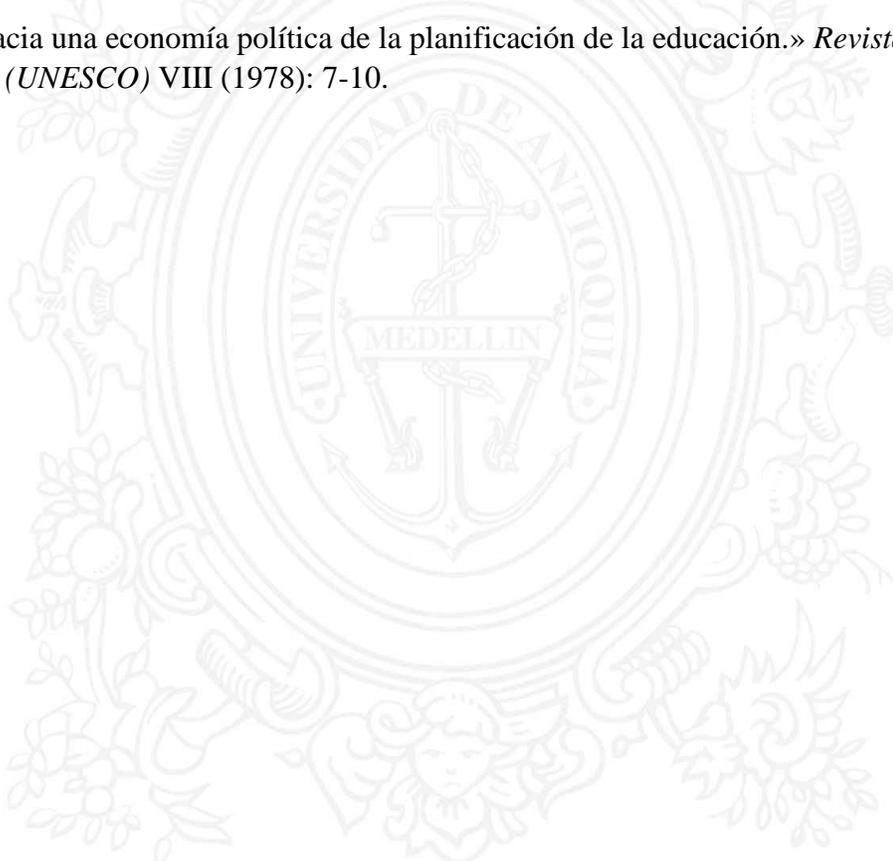
UNESCO. *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos: marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Nueva York, abril de 1990.

Vélez Sánchez, Germán Alonso. «Evaluación de la calidad de la educación como mitología blanca: análisis crítico de las políticas educativas en Colombia durante los últimos treinta años a través de sus metáforas dominantes.» Medellín, 2014.

Vélez Sánchez, German Alonso. *Metáforas dominantes*. Medellín, 2013.

Vélez Sánchez, Germán. *Programa de Maestría en Educación, Línea de Gestión, Calidad y Evaluación*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2015.

Weiler, Hans N. «Hacia una economía política de la planificación de la educación.» *Revista Perspectivas (UNESCO)* VIII (1978): 7-10.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

1 8 0 3