

Gestión de políticas públicas educativas: Una caracterización en Norte de Santander (Colombia)

Management of educational public policies: A feature in the North of Santander

Andrea Johana AGUILAR Barreto [1](#); German Alberto RODRÍGUEZ Manasse [2](#); Clara Paola AGUILAR Barreto [3](#)

Recibido: 23/02/2018 • Aprobado: 26/03/2018

Contenido

- [1. Introducción](#)
- [2. Metodología](#)
- [3. Resultados](#)
- [4. Conclusiones](#)

[Referencias bibliográficas](#)

RESUMEN:

En el presente documento se analizan las políticas públicas educativas en el departamento Norte de Santander (Colombia). Para lo anterior, se ha hecho una revisión de los planes de desarrollo del departamento en los periodos 2008, 2012 y 2016, además de otros documentos públicos en materia educativa. Se identificaron cinco políticas territoriales en materia educativa: formación docente, atención a la primera infancia, cobertura y equidad, calidad y pertinencia, y eficiencia. Los hallazgos evidencian que sobre estas políticas públicas se han obtenido algunos avances, pero aún no satisfactorios en especial con el tema de calidad y formación docente. Así mismo, se reflejan cambios en los planes, las estrategias y las acciones de un periodo de gobierno a otro, aunque la naturaleza de los indicadores sobre los cuales parten son los mismos. Aún se requiere de diagnósticos completos y profundos en el ámbito educativo para una adecuada planificación del desarrollo.

Palabras clave: Política pública educativa, educación, calidad, eficiencia, cobertura.

ABSTRACT:

The present document analyzes public educational policies in the Norte de Santander department (Colombia). For the above, a review of the development plans of the department in the periods 2008, 2012 and 2016, as well as other public documents in educational matters has been made. Five territorial policies on education were identified: teacher training, early childhood care, coverage and equity, quality and relevance, and efficiency. The findings show that on these public policies some progress has been made, but still not satisfactory especially with the issue of quality and teacher training. Likewise, the changes in aircraft, strategies and actions of one period of government are reflected, but the nature of the indicators on which the partners are the same. Comprehensive, in-depth diagnostics are still required in the educational field for good development planning.

Keywords: Education, policy public, education, quality, efficiency, coverage.

1. Introducción

Una de las demandas sociales de mayor exigencia para los Estados son las relacionadas con el derecho a la educación ya que esta constituye un ideal y una herramienta fundamental para el desarrollo de los pueblos. En los últimos años se han despertado múltiples manifestaciones en toda América Latina y otras partes del mundo en donde se exige a los Estados el diseño e implementación de políticas educativas para la educación que atiendan a la naturaleza pública del derecho.

Las políticas públicas como lo plantean Aguilar y otros (2018) desde una noción positiva deben entenderse como una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales y económicos para lograrlo. Así, las políticas públicas son un mecanismo de participación ciudadana que hacen un aporte desde el pueblo y desde el carácter público del Estado que es la sociedad civil en sí misma, generando propuestas para el conjunto en general desde cada uno de los grupos sociedades que componen el total de la población civil.

La mayoría de las políticas públicas, incluyendo las que se inscriben en el campo de la educación, parten desde la esfera del gobierno nacional y son puestas en marcha en los diversos niveles territoriales. Es posible que la política pública responda de manera adecuada a las exigencias y requerimientos de la sociedad en general, pero en su nivel operativo puede presentar debilidades, obstáculos o limitaciones, aspecto que obliga a que se efectúe un análisis sistémico de las mismas. También en los diferentes órdenes del nivel territorial las políticas públicas pueden enriquecer en términos de implementación y evaluación las que surgen desde el nivel nacional, o simplemente surgir de niveles territoriales menores como respuesta a demandas locales particulares y específicas. Por tanto, como mencionan Aguilar y otros (2017) no se trata de una tarea fácil o sencilla, sino que resulta un trabajo complejo que exige del uso de metodologías adecuadas que permitan dar razón de algunos componentes como el diseño, la evaluación, la implementación y los resultados de las políticas públicas educativas.

Dentro de la órbita local, las políticas públicas en materia de educación pueden ser analizadas desde los denominados planes de desarrollo. Este instrumento creado por la Constitución Política de 1991 permite a cada entidad la planificación de su desarrollo, partiendo de los diagnósticos realizados, esto es, los principales problemas que se encuentran inmersos dentro del contexto económico, social, ambiental, cultural y político. Las políticas públicas son ante todo respuestas globales del Gobierno frente a problemas complejos y específicos. De esta manera, las políticas tienden a ser de largo alcance a un mediano y largo plazo, y es en este punto donde los planes de desarrollo se convierten en instrumentos de las políticas públicas a nivel de gestión.

Como lo expresa la Vicepresidencia de la República de Colombia (2014), la política pública es “concebida como el arte de transformar el sueño colectivo de una comunidad en acciones concretas para la creación conjunta de esa realidad deseada”, y el plan de desarrollo es “el principal instrumento de la gestión de la política pública de las entidades territoriales” (p. 9).

2. Metodología

Si bien un amplio sector de investigadores contribuye a la literatura estudiando las políticas públicas, lo cierto es que pocos se dedican al análisis de las políticas que se enmarcan en el orden social, incluyendo las educativas. En este espacio se busca ahondar en las políticas públicas educativas del departamento Norte de Santander haciendo énfasis en sus características y componentes, implicaciones, dificultades de gestión y alcances y logros, para lo cual se recurre al análisis documental como método de estudio y bajo la lógica del paradigma histórico hermenéutico y el enfoque cualitativo. En la tabla 1 se identifican los documentos que son objeto de análisis a fin de dar una descripción de las políticas públicas educativas en el Norte de Santander.

Tabla 1.
Documentos objeto de análisis

No	Título / Autor	Año
----	----------------	-----

1	Plan de formación docente 2010-2013. Secretaria de Educación Departamental <i>Gobernación Norte de Santander (2010)</i>	2010
2	Perfil sobre la situación de Norte de Santander en materia educativa. <i>Ministerio de Educación Nacional (2011)</i>	2011
3	Plan de desarrollo departamental de 2008 "Un Norte para Todos". <i>Gobernación Norte de Santander (2008)</i>	2008
3	Plan de desarrollo departamental de 2012 "Un Norte pa ´lante". <i>Gobernación Norte de Santander (2012)</i>	2012
4	Plan de desarrollo departamental de 2016 "Un Norte Productivo para Todos". <i>Gobernación Norte de Santander (2016)</i>	2016

Fuente: Autores

3. Resultados

3.1. Gestión de Políticas Públicas educativas en Norte de Santander

Para comprender las políticas públicas educativas diseñadas e implementadas en el departamento Norte de Santander resulta esencial revisar los diagnósticos elaborados dentro de los planes de desarrollo del departamento, pues las políticas públicas dependen de la naturaleza, el impacto, el alcance y los elementos que integran los problemas a los que busca brindar soluciones a corto, mediano y largo plazo. Sobre esta tema expresa Sánchez (1994): "ahora más que nunca, el proceso de diagnóstico y análisis en la formulación de las políticas públicas constituye uno de los pasos más relevantes en el diseño de soluciones concretas" (p. 18).

En ese sentido, las fuentes de información, los datos recolectados, los instrumentos empleados tanto para la recolección como para el análisis de la información, y las concepciones que se tengan sobre el objeto de análisis, resultan fundamentales y esenciales en el éxito de las políticas públicas elaboradas. Y en esa medida, las políticas educativas que se formulen también dependen de las manifestaciones del problema que se han identificado y analizado, y la comparación entre problema - estrategias o acciones de política pública - resultados obtenidos. Ahora bien, otro aspecto que facilita el desarrollo de diagnósticos pertinentes, completos y profundos es la planificación de las acciones y la participación de las entidades gubernamentales de manera articulada: "el aporte de un buen diagnóstico podría generar soluciones que plantearan el arreglo de un conflicto a través de la participación de diversas agencias gubernamentales, en el que, a la vez, se repartieran responsabilidades y formas de aplicar las políticas" (p. 23).

El Plan de Desarrollo Departamental del 2008 destina una página para el diagnóstico de la educación en el departamento, y algunas de las problemáticas que describen son:

1. Bajos logros en las pruebas Saber e ICFES.
2. Procesos insuficientes de capacitación y actualización docente.
3. Prácticas evaluativas incoherentes y descontextualizadas.
4. Bajas probabilidades y expectativas de los estudiantes para el ingreso a la educación superior.
5. Insuficiencia de bienes, materiales y medios de naturaleza educativa.
6. Ambientes escolares desfavorables donde inciden el deterioro de las infraestructuras y los espacios.
7. Procesos organizacionales deficientes y baja capacidad de innovación.

8. Falta de una cultura hacia la calidad y el mejoramiento continuo.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Departamental del 2012 amplía el diagnóstico a nivel educativo atendiendo a cada sub-región del departamento. Dentro de las problemáticas educativas detectadas se encuentran:

1. Deterioro de la infraestructura educativa.
2. Dificultades en el acceso y la permanencia escolar.
3. Debilidades en la incorporación de las TIC en los escenarios educativos. Deficiencias en la apropiación de TIC.
4. Debilidades de las comunidades educativas en materia de investigación científica y tecnológica.
5. Falta de proyectos y estrategias para la articulación de la educación media con la formación tecnológica y superior.
6. Debilidades en el diseño e implementación de proyectos pedagógicos productivos.
7. Falta de oportunidades de acceso a la educación a la población joven y adulta del departamento.
8. Debilidades en el desarrollo de las competencias ciudadanas y los escenarios escolares de paz y resolución de conflictos.

Y por último, el Plan de Desarrollo Departamental del 2016 se describe las siguientes problemáticas en el escenario de la educación:

1. Bajos niveles de cobertura en los niveles formales de educación.
2. Bajos niveles de cobertura para la atención educativa de víctimas del conflicto armado interno.
3. Baja cobertura y capacidad insuficiente para la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales.
4. Aún persiste cierta tasa de analfabetismo en personas de 15 años o más de edad.
5. Bajos resultados en determinadas áreas en las Pruebas Saber, especialmente, lenguaje, matemáticas e inglés.
6. Bajo índice de calidad en el departamento.
7. Falta de investigaciones y procesos de innovación entre los docentes.
8. Bajos niveles de docentes con postgrados de maestría y doctorado.
9. Baja capacidad para dar respuesta al sector productivo y económico regional.
10. Dispersión de la población rural.
11. Dificultades en el control y seguimiento y los resultados en las escuelas.
12. Deserción escolar.
13. Información desactualizada sobre determinados temas, por ejemplo, el estado de la infraestructura.

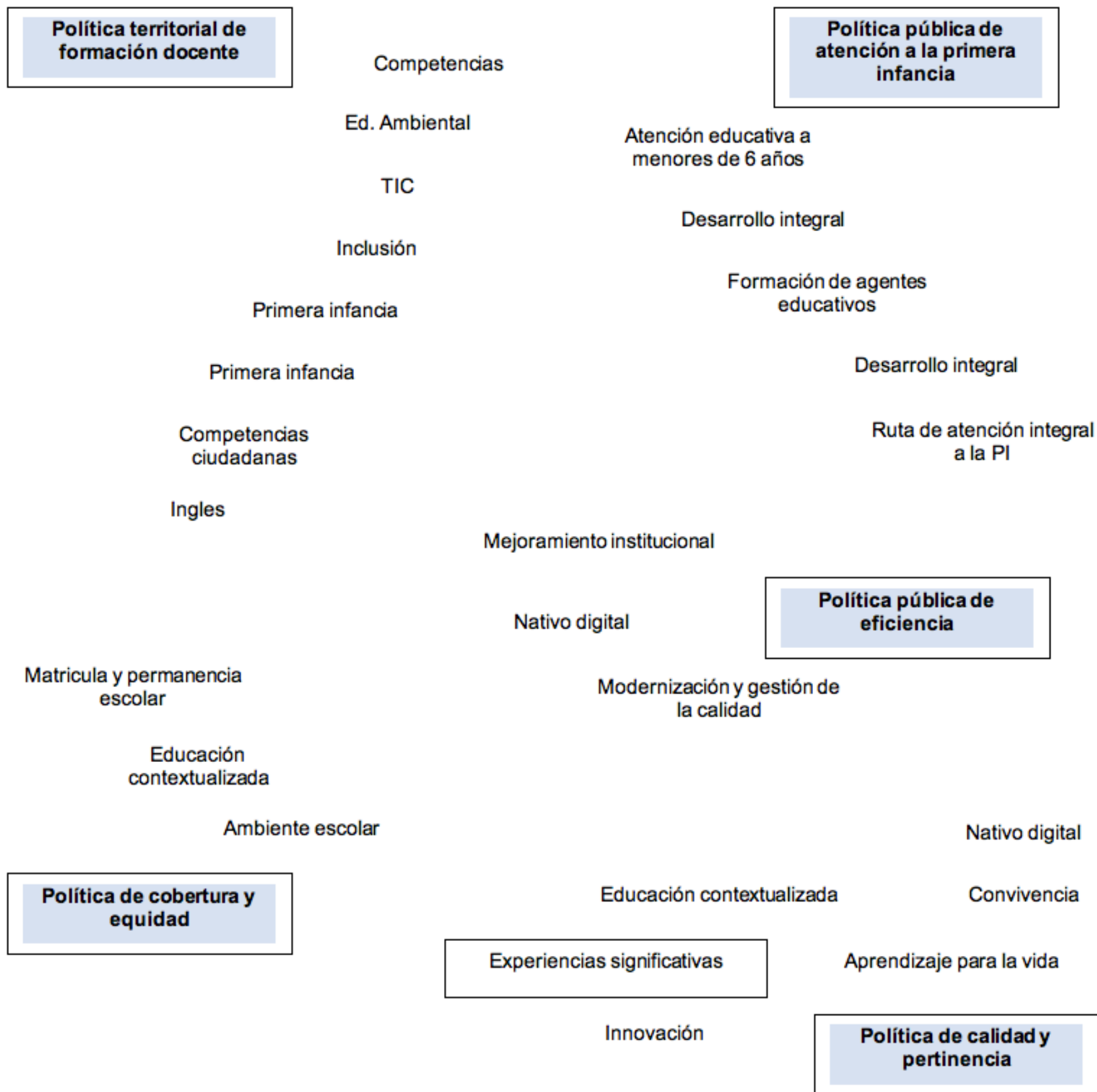
Como se puede observar, cada plan de desarrollo ha venido ampliando el diagnóstico del sistema educativo en el Norte de Santander, aunque estos siguen siendo inconclusos. En efecto, algunos datos cuantitativos sólo se refieren al tema de calidad, eficiencia y cobertura, pero no hay mayores datos que permitan obtener un panorama completo sobre problemáticas relacionadas con los recursos y medios, dinámicas en enseñanza-aprendizaje, investigaciones y proyectos elaborados, entre muchos otros. Una vez abordado este aspecto sobre problemáticas y necesidades en los planes de desarrollo, se dispone a la revisión de las políticas públicas en el Norte de Santander.

El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 (Gobernación del Norte de Santander, 2012) describe que una de las prioridades para el departamento es la educación, pues se concibe como un instrumento o vehículo que puede contribuir en la región para que logre responder a las exigencias de competitividad. En materia de política educativa, el Plan citado indica que estará dirigida a la formación multilateral y armónica del ser humano y afianzar la participación de la comunidad y la institución en la cotidiana labor educativa, hacia la construcción de un proyecto educativo regional, concordante con las necesidades locales y a la luz del proceso científico, técnico y cultural contemporáneo (p. 37)

Como lo evidencia la siguiente ilustración, se pueden destacar varios aspectos en materia de política pública educativa dentro del plan de desarrollo territorial del periodo 2012-2015 en el marco educativo: 1. Se busca definir un conjunto de objetivos y propósitos comunes para todas las instituciones del departamento en el marco educativo, 2. Se pretende atender a la necesidades locales, y por tanto, una educación contextualizada, 3. La visión se centra en una formación científica, técnica y cultural, 4. Se requiere una política que se enfoque en la calidad, la pertinencia y la democratización.

Ilustración 1

Mapa de las políticas públicas en Norte de Santander



Fuente: Autores

Por su parte, en el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 (Gobernación del Norte de Santander, 2016) la concepción de educación no dista de la formulada en el Plan de Desarrollo del 2012. Uno de los ejes estratégicos de la planificación del desarrollo es la educación, la cual es concebida como un dispositivo que potencia las capacidades y genera oportunidades en términos de productividad e inclusión. En efecto, el Plan señala: “[...] nuestra apuesta por la productividad e inclusión social se soportará en la educación como columna vertebral para permitir no solo mas acceso a los diferentes niveles de educación, Preescolar, Básica, Media y Superior, sino dar garantía de un servicio con estándares de calidad y pertinente con las necesidades de las región” (p. 2). Cómo se observa de estos elementos, la educación en el departamento desarrolla un conjunto de políticas relacionadas con la calidad y la pertinencia, la inclusión, la cobertura y la equidad, y otras que se van estructurando desde los programas y proyectos formulados.

Se debe aclarar que si bien el siguiente listado de políticas públicas educativas no se identifican de manera clara y precisa como tales dentro de los planes de desarrollo

departamental u otros documentos, las mismas si configuran verdaderas políticas públicas por las siguientes razones: 1. Todas ellas corresponden a demandas sociales que son identificadas como necesidades a las cuales se les pretende dar respuesta desde el ámbito de la gobernanza departamental, 2. Tienen al menos un proceso que implica el análisis de la problemática y la toma de decisiones, 3. Implican el desarrollo de proyectos o programas con inversión de recursos públicos, 4. Se establecen objetivos y metas específicas las cuales son evaluadas como parte de la gestión educativa realizada, y 5. Corresponden a planes de mediano y largo plazo pues se mantienen en las panificaciones de desarrollo de los periodos 2012-2015 y 2016-2019.

3.2. La política territorial de formación docente

El Plan de Formación Docente del Departamento Norte de Santander en el periodo 2010-2013 (Gobernación del Norte de Santander, 2010) hace énfasis a los resultados de las pruebas externas o de Estado a fin de formular sus estrategias desde la capacitación docente. En esa medida, una de sus primeras políticas públicas educativas es la capacitación de los docentes en el departamento. La política de capacitación está centrada en talleres y encuentros para los docentes, y cuyas líneas de acción son: competencias, idioma extranjero (ingles), pedagogías flexibles, uso y apropiación de TIC, educación y gestión ambiental, atención y educación a la diversidad, primera infancia y competencias ciudadanas. Se puede inferir que cada uno de estos ejes de formación configura la política pública educativa de capacitación en el departamento. En el plan señalado se especifica que son 1.170 docentes beneficiarios, entre 120 y 150 por cada uno de los ejes de formación señalados.

El documento citado se establece la formación docente como una política territorial educativa y se define como "la acción inherente al ejercicio de la docencia y como un proceso continuo que busca ampliar y fortalecer sus capacidades académicas, investigativas, pedagógicas, culturales, sociales y políticas a partir de procesos de formación continua" (p. 27). A partir de ello, el objetivo de la política de formación docente es modificar las percepciones y concepciones de los docentes a fin de incidir en sus prácticas pedagógicas, académicas e investigativas, fortaleciendo el proceso de enseñanza-aprendizaje, y en especial, la calidad.

3.3. Política pública de atención a la primera infancia en materia educativa

La política pública territorial de atención a la primera infancia surge de la política nacional que lleva el mismo nombre, y una de las líneas de acción para fomentar el desarrollo global de los niños y las niñas menores de 6 años es la educación. El objetivo de esta política en el departamento Norte de Santander es el acceso permanente a los espacios educativos de los niños y niñas hasta los 5 años de edad para que desde estos escenarios potencien las capacidades y el desarrollo integral. De acuerdo al Encuentro Regional "Educación de Calidad, el camino a la prosperidad" celebrado el 26 de agosto de 2011 (Ministerio de Educación Nacional, 2011), en Norte de Santander se invirtió para aquella época cerca de 9.410 millones de pesos para la atención de 6.772 niños menores de 6 años en situación de vulnerabilidad.

En el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 (Gobernación del Norte de Santander, 2012) no se incluye en el ámbito de educación el tema de la primera infancia, pero si se refiere a la misma dentro del componente cultural pero sólo a nivel de diagnóstico. Allí se señala que "no se desarrollaron planes, programas específicos a niños y niñas de la primera infancia tales como la de formación artística y cultura que promovieran el ejercicio de los derechos culturales a través de los lenguajes expresivos y estéticos" (p. 45). Sin embargo, dentro de los programas propuestos no se evidencia estrategias globales que tenga por objeto atender esta necesidad. Dentro de algunas de las acciones se encuentran: formación integral a 500 agentes educativos y asistir (acompañar) a 100 establecimientos educativos en ruta de atención integral a la primera infancia.

3.4. Política de cobertura y equidad

Se trata de uno de los ejes de la prestación del servicio educativo en Colombia. El objetivo de la misma es la creación de nuevos cupos para la atención del 100% de la población escolar, en especial, la que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Con ello, se pretende materializar la equidad, entendida como la garantía de que todos los niños y las niñas puedan acceder a un cupo, mantenerse dentro del sistema hasta finalizar sus estudios y desarrollar todas las capacidades y habilidades sin que se presenten diferencias en los resultados de aprendizaje: "garantizar que los niños y niñas de todos los rincones del país accedan a un cupo en las escuelas y colegios, que puedan mantenerse en las aulas hasta terminar su ciclo educativo y que cada uno de ellos tenga la misma oportunidad de desarrollar las capacidades y habilidades" (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional (2011), la tasa de cobertura neta, es decir, el porcentaje de estudiantes que cursan algún nivel educativo en edad acorde, para el Norte de Santander fue del 85,4% para un total de 317.739 estudiantes entre establecimientos educativos públicos y privados. Sin embargo, el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 denominado "Un Norte pa' lante" (Gobernación del Norte de Santander, 2012) se toma como referencia el censo nacional de 2005 y a partir de este se describe que el total de población escolar a atender es de 176 mil escolares. Esto permite concluir que no se han logrado determinar acciones y estrategias en materia de cobertura con información completa y actualizada. En otras palabras, las políticas públicas surgen de necesidades específicas y de las cuales se tiene información y datos completos. Al fallar esta variable, las políticas tienden a no ser tan efectivas pues se desconoce los resultados reales.

La cobertura y la equidad se manifiestan dentro del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 como una política pública educativa que se estructura en el programa *Educación para Todos* cuyo objetivo es "garantizar el acceso y la permanencia escolar a todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar con políticas de inclusión y enfoque diferencial a todos los tipos de población que demanden el servicio" (p. 37). Este objetivo muestra otras relaciones con la política territorial de formación docente, específicamente, el eje de educación inclusiva y en la diversidad. Dentro de este programa se encuentran los subprogramas *Escuela Amable*, *Educación para Cada Situación* y *Aseguramiento de la Matrícula y la Permanencia Escolar*.

Dentro del Plan de Desarrollo de 2016-2019 también se presenta la cobertura y la equidad como una política en materia educativa. Se describe en el documento que la educación es "potenciador de capacidades y generador de oportunidades a los grupos de población en mayor vulnerabilidad", y en esa medida, se pretende por el acceso a los diversos niveles.

3.5. Política de calidad

Al igual que la cobertura y la equidad, la calidad es una política pública educativa en Colombia. La calidad está asociada a los resultados de las pruebas externas y por ello el objetivo de esta política es mejorar los resultados de las pruebas de Estado en cada una de las áreas que se evalúan. En el informe del año 2011 (Ministerio de Educación Nacional, 2011), los resultados en las Pruebas de Estado. Se tiene que para este periodo los resultados de las evaluaciones son positivos, especialmente, para los grados 5º y 9º. En el caso del grado 11, los resultados muestran que los mismos se encuentran por encima del promedio nacional, aunque ello no implica que no se requieran esfuerzos en este campo. En efecto, el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 (Gobernación del Norte de Santander, 2012) muestra que en el departamento hay mejoras en los promedios de áreas como lenguaje, matemáticas, física e inglés (aunque no resultan significativas), pero desmejora en las áreas de ciencias sociales, filosofía, biología y química. Esto concuerda de alguna manera con los ejes temáticos que se han venido incorporando dentro de la política territorial de formación docente: idioma extranjero (inglés) y competencias en matemáticas y lenguaje.

La política de calidad y pertinencia es integrada al Plan de Desarrollo Departamental 2012-

2015 cuyo objetivo es “ofrecer mayores oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida” (p. 38). Los programas que buscan desarrollar la política pública de calidad y pertinencia son: 1. *Nativo digital*, 2. *Convivencia y aprendizajes para la vida*, 3. *Educación para cada situación*, 4. *Articulación de la educación*, 5. *Go Norte Go*, 6. *Experiencias significativas e innovación*, 7. *Aseguramiento de la calidad*.

3.6. Política pública de eficiencia

El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 incluye una política educativa relacionada con la eficiencia. De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional (2003), la eficiencia en las instituciones educativas está relacionada con el uso más apropiado de los espacios, los recursos y las dotaciones, y esto exige que se tenga “una sola dirección [que favorezca] el uso de los recursos existentes y así un mayor número de niños puede acceder a ellos”. En ese orden de ideas, la eficiencia se convierte en un factor esencial pues busca que los recursos que se han dispuesto para el servicio educativo obtenga los mejores resultados en la mayor cantidad de estudiantes, y por ello, espacios, laboratorios, docentes, instalaciones, entre otros, deben ser organizados de tal manera que se cumpla con los fines y los objetivos de la educación consignados en la Ley 115 de 1994.

El objetivo de esta política conforme al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 es “modernizar la administración y la gestión del sector educativo para posibilitar el logro de las metas en términos de cobertura, calidad y pertinencia”. Conforme a este objetivo, las políticas de cobertura y equidad, calidad y pertinencia, y eficiencia se encuentran estrechamente vinculadas y relacionadas. Dentro de los programas que se definen para esta política son: 1. *Modernización y gestión de la calidad*, 2. *Nativo digital*, y 3. *Fortalecimiento institucional*.

Tabla 1
Resumen de las políticas públicas educativas en Norte de Santander

NOMBRE	OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
Política territorial de formación docente	Capacitar y formar docentes para mejorar sus concepciones y los resultados de las pruebas externas	Competencias, TIC, competencias ciudadanas, lengua extranjera (inglés), educación ambiental, primera infancia, atención a la diversidad y pedagogías flexibles. 24 horas de formación. Talleres y encuentros.
Política pública de atención a la primera infancia	Acceso permanente a espacios educativos que potencien las capacidades y el desarrollo de niños y niñas menores de 6 años bajo un enfoque de integralidad.	Atención en educación. Acceso permanente a la formación. Niños y niñas menores de 6 años en situación de vulnerabilidad Formación de agentes educativos para la primera infancia
Política de cobertura y equidad	Permitir el acceso a cupos escolares a toda la población estudiantil, especialmente, aquellos en situación de vulnerabilidad.	Aumento de cupos escolares. Relación # de estudiantes por docente. Clima escolar. Educación contextualizada. Aumento de matrículas.

Política de calidad y pertinencia	Mejorar los procesos de formación con miras a aumentar los resultados de las pruebas externas (Estado e internacionales).	Mejores aprendizajes. Mejores prácticas de aula. Conocimiento disciplinar de las ciencias. Didáctica de la enseñanza.
Política pública de eficiencia	Modernizar la administración y la gestión del sector educativo para posibilitar el logro de las metas en términos de cobertura, calidad y pertinencia	Mejor uso de los espacios, la infraestructura y los recursos en relación con los fines de la educación. Modernización de la gestión de calidad. Apropiación de las TIC. Fortalecimiento institucional.

Fuente: Autores

3.7. Implicaciones al PEI y sus Componentes

Las políticas públicas desarrolladas tienen importantes implicaciones para los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los establecimientos educativos en el departamento Norte de Santander. En efecto, las políticas públicas no sólo movilizan un conjunto de acciones o estrategias, sino también elementos que inciden en la forma en que se concibe la educación, las prácticas de formación y los factores que se priorizan al interior de las escuelas. El Proyecto Educativo Institucional es el primer escenario de transformación frente a las políticas públicas educativas, pues este corresponde a un instrumento de planificación y dirección de la institución educativa. Se puede concebir como una herramienta a través de la cual la escuela determina sus necesidades y problemas, y a partir de ello, formula una planeación estratégica de manera colectiva y democrática, involucrando elementos como modelos y métodos relacionados con lo pedagógico y lo didáctico, la organización y la gestión de la institución educativa. A pesar que la Ley General de Educación resalta la autonomía y libertad de las escuelas para la formulación e implementación de sus PEI, estos están sujetos al poder político de los diversos niveles territoriales, condicionando su diseño y puesta en marcha.

La política territorial de formación docente impacta los PEI de la siguiente manera:

1. El plan de formación evidencia la priorización de determinados ejes o campos de acción que tienen por objeto la mejora de la calidad educativa. A su vez, esta última se relaciona con el tema de las pruebas externas, por lo que cualquier acción que se realice en términos de formación docente debe incidir en mejores desempeños frente a las pruebas de Estado. De esta manera, se tiende a un PEI que incorpora las competencias como factor relevante de la formación, revaloriza el papel del medio ambiente y el desarrollo sustentable, le brinda un lugar importante a la lengua extranjera en los procesos de enseñanza aprendizaje, adopta el uso y la apropiación de las TIC como factor indispensable de la formación, prioriza áreas fundamentales como lenguaje y matemáticas sobre otras como las artes, las ciencias sociales o el deporte, y propende por fortalecer la sana convivencia y la paz a través de las competencias ciudadanas.
2. La formación por competencias comprende una estrategia para que la educación se movilice hacia la construcción de sujetos que puedan dar respuesta al contexto en el que se encuentran inmersos, especialmente, el escenario productivo enmarcado por lo económico y la lógica del mercado. No se puede pasar por alto que los planes de desarrollo analizados relacionan de manera directa la productividad y el crecimiento de la región con la educación, y en ese sentido, la escuela se convierte en un dispositivo de control que busca la inserción de los sujetos al mercado laboral. De allí que la formación técnica se encuentre en auge desplazando el concepto de formación integral defendido por la Ley 115 de 1994.
3. El desarrollo sustentable y la gestión ambiental configura un elemento que se ha venido introduciendo a los PEI de las escuelas, y ello obedece a los problemas ambientales globales, al compromiso del Estado colombiano frente a tratados y convenios internacionales, y en general, a la crisis ambiental que afecta de manera global la sociedad. Sin embargo, aún no se logra

conciliar dos dimensiones que resultan antagónicas: desarrollo sustentable y productividad-crecimiento económico. En efecto, los PEI realzan la formación técnica y el desarrollo de habilidades para que los estudiantes puedan ingresar al mercado laboral, pero no ha podido introducir el desarrollo sustentable dentro de dicha lógica. Por ello, es poco común que se evidencien experiencias significativas en materia de educación ambiental quedando la misma reducida a una sola mención dentro de los PEI.

4. La lengua extranjera (inglés) está relacionada con los resultados de las pruebas externas, la sociedad de la información, el paradigma de la globalización y la formación por competencias para dar respuesta a las exigencias de productividad y crecimiento económico. Por ello se encuentra asociada al tema de la calidad educativa y se propende un lugar más visible dentro del PEI. Al igual que la lengua extranjera, la apropiación de TIC se convierte en otro elemento que se asocia con los factores ya descritos. Frente a este último se debe señalar que no se ha logrado generar procesos significativos de innovación a partir del uso de las TIC así como la movilización efectiva de saberes basado en el aprovechamiento de las tecnologías.
5. Se ha dispuesto en los PEI y materializado a través de los currículos un fomento de las prácticas para mejorar los resultados de aprendizaje en materia de lenguaje, matemáticas, ciencias e inglés, lo que ha conducido al rezago de las ciencias sociales y humanas, las artes, la cultura y el deporte. Esto fragmenta y desvirtúa la defensa hecha por la Ley General de Educación en torno a la formación integral, además que desconoce la dimensión socio-cultural y política de los sujetos de formación.
6. La convivencia y la paz se han venido convirtiendo al interior de los PEI en un aspecto crucial, primero, por la necesidad de dar un giro a la sociedad de conflicto que se ha mantenido en el país como un *statu quo*, y segundo, por los cambios anunciados con los recientes acuerdos de paz con las FARC. De esta manera, se busca movilizar a la población a través de la educación para que las escuelas se conviertan en espacios de paz y diálogo, rompiendo con la tradición de conflicto de más de medio siglo.

Ahora bien, la política pública de primera infancia en su componente educativo ha suscitado un cambio de lenguaje y discurso al interior de las escuelas. En la actualidad, hablar de primera infancia significa el mayor de los esfuerzos para enriquecer la formación de los niños y las niñas menores de 6 años bajo la concepción de que es precisamente en los primeros años de vida donde se establecen y solidifican las bases del desarrollo pleno.

Por su parte, la política de cobertura y equidad está asociada a la política de eficiencia. La primera pretende la mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes atendidos por aula o curso, y la segunda pretende que los recursos y medios sean utilizados de tal manera que los fines educativos sean cumplidos a cabalidad. Si bien la cobertura está marcada por la relación número de estudiantes por docente, está tiende a impedir el desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje significativos pues el docente no puede dirigir una enseñanza que atienda a todas las prioridades de los educandos. En conclusión, la política limita la formación integral, el logro de la equidad, y el alcance de la calidad y la excelencia educativa, en otros términos, los ideales, propósitos fines contemplados en el PEI.

Por último, en la política de calidad se deben hacer algunas aclaraciones. Primero, la calidad corresponde a un término complejo y variable debido a los factores que se encuentran asociados con la misma. En algunos sistemas, la calidad está relacionada con los medios y recursos, la infraestructura, la pertinencia con los resultados de las pruebas externas, y en otros, se privilegia la lectura y la escritura, la lógica matemática, la participación de los actores sociales, entre otros. Con ello, se infiere que la calidad comprende un concepto inacabado que varía conforme a la sociedad y sus características, la visión de país, el manejo político, los intereses, entre otros. En el contexto del departamento Norte de Santander la calidad está asociada fuertemente con los resultados de las pruebas externas, y ello conduce a que los PEI estén directamente relacionados con la preparación de jóvenes para las pruebas escritas. Esto permite poner en discusión y reflexión el papel de las pruebas externas dentro de las dinámicas escolares, pues las mismas están direccionando estrategias escolares que en ocasiones no colaboran en la formación integral de los sujetos.

4. Conclusiones

4.1. Dificultades en la gestión de políticas públicas educativa

en Norte de Santander

La revisión de los planes de desarrollo permite inferir varias dificultades o limitaciones de las políticas públicas educativas diseñadas e implementadas en el departamento Norte de Santander. Entre estas se encuentran:

1. *La información resulta desactualizada para la toma de decisiones.* En los planes de desarrollo se evidencia que no hay información precisa y clara sobre la situación educativa del departamento. Los análisis de diagnóstico son cortos y poco profundos, y se refieren esencialmente a los resultados de las Pruebas de Estado en cada una de las áreas y a la cobertura del sistema (número de estudiantes y docentes). En consecuencia, no se tiene datos que permitan inferir las necesidades globales de las instituciones educativas y los estudiantes, y ello limita la acción del gobierno departamental.
2. *Se modifican en cada periodo de gestión los programas y proyectos en materia educativa.* Los planes de desarrollo muestran que las políticas se mantienen (calidad, eficiencia, cobertura, formación docente, primera infancia), pero los programas y proyectos se modifican sin que se evidencie continuidad. El gasto de los recursos públicos se vuelve la prioridad pero no se analiza el impacto de los proyectos, y en caso de evaluarse, se limitan a aspectos cuantitativos que muchas veces excluyen otros factores o componentes, problemas o necesidades del fenómeno. El poco control sobre diagnóstico, objetivos, metas, acciones y resultados conllevan a que los gobiernos de turno no logren una continuidad.
3. *Las políticas públicas educativas están vinculadas al modelo liberal y no brindan una solución específica en términos de desarrollo y transformación social.* Calidad, eficiencia y cobertura, al igual que algunos ejes que se priorizan dentro de la formación permanente de los docentes muestran que hay un estrecho vínculo entre las políticas educativas departamentales y el modelo económico neoliberal. En efecto, las políticas en mención procuran una formación de sujetos aptos para el mundo productivo y económico, mano de obra que permita el ingreso de los sujetos al mercado laboral, y así mismo lo establecen los planes de desarrollo analizados cuando relacionan de manera directa la productividad y el crecimiento económico con la educación, convirtiéndose esta en un dispositivo de control y validación de prácticas y concepciones de corte neoliberal.
4. *No se prioriza a toda la población sino a segmentos determinados.* Los planes de desarrollo muestran que los proyectos y programas implementados están dirigidos a grupos pequeños (docentes, estudiantes o instituciones). De esta manera, las políticas públicas educativas se convierten en respuestas segmentarias que no permiten la adecuada medición y evaluación de los resultados. En esa medida, se debe procurar por un conjunto de políticas que beneficien a todos los actores educativos sin distinción aunque ello implique la gestión de mayores recursos.
5. *No hay una adecuada vigilancia de la implementación y no se presentan evaluaciones serias sobre los resultados obtenidos.* Los planes, proyectos y programas implementados no tienen una adecuada vigilancia y las evaluaciones no son claras respecto de los resultados obtenidos en términos de mejora del desempeño de los estudiantes ni de las condiciones en que laboran los docentes. En esa medida, se requiere desde el gobierno central que se diseñen herramientas para que los programas y proyectos en materia educativa sean evaluados de manera completa y precisa.
6. *Sólo se tiene como referente de la evaluación de las políticas públicas los resultados de las pruebas externas.* Reducir la educación a los resultados de las pruebas externas no generan cambios significativos en términos de excelencia educativa. Se requiere una transformación de dicha concepción para que las prácticas se modifiquen y permita la gestión de nuevos sentidos y apreciaciones en torno a la calidad educativa.

4.2. Alcances y Logros de la Gestión De Políticas Públicas Educativa en Norte de Santander

Para reconocer algunos de los logros y alcances obtenidos con las políticas educativas implementadas en el departamento Norte de Santander se requiere de la exploración y el análisis de los planes de desarrollo en cuanto al diagnóstico y que permiten la fijación de objetivos y metas. En ese orden de ideas, se revisaron los planes de desarrollo de los periodos 2008, 2012 y 2016. Los tres abordan un conjunto de indicadores que se refieren al menos a tres componentes esenciales y que se vinculan a las políticas públicas: calidad, cobertura y eficiencia. Valga resaltar que los indicadores contenidos en cada uno de estos

documentos reflejan de manera parcial la situación de la educación en el departamento.

En materia de calidad los Planes de Desarrollo del 2008 y 2012 describen esencialmente los resultados de las pruebas saber en el grado 11, pero en el Plan de Desarrollo de 2016 se incorporan como línea base también los resultados de las Pruebas Saber en los grados 3º y 9º. Así mismo, se detiene en la identificación de otros factores como la tasa de analfabetismo para población de 15 años o más de edad (7,3%) y el Índice Sintético de Calidad [4] (5,43 en promedio por básica y media), resultados de las pruebas en inglés (bilingüismo) (22% de estudiantes en nivel B1) y número de estudiantes beneficiados con el programa Ser Pilo Paga (317).

Tabla 2

Resumen de logros y alcances en materia de calidad educativa, cobertura y eficiencia según datos registrados en los Planes de Desarrollo del Departamento de los periodos 2008, 2012 y 2016

	2008	2012	2016
Calidad educativa y pertinencia	<p>De las IE oficiales:</p> <p>El 50,5%: Promedio bajo o inferior.</p> <p>El 32,7%: Promedio medio.</p> <p>El 12,1%: Promedio alto.</p> <p>El 4,7%: Promedio superior.</p>	<p>De las IE oficiales:</p> <p>El 22,2%: Promedio bajo e inferior.</p> <p>El 34,3%: Promedio medio.</p> <p>El 43,5%: Promedio superior y alto.</p>	<p>De las IE oficiales:</p> <p>Resultados insuficientes (bajo e inferior) en lenguaje (16%) y matemáticas (13%) según Pruebas externas de 3º de básica primaria.</p> <p>Resultados insuficientes (bajo e inferior) en lenguaje (14%) y matemáticas (31%) según Pruebas externas de 5º de básica primaria.</p> <p>Resultados insuficientes (bajo e inferior) en lenguaje (17%) y matemáticas (19%) según Pruebas externas de 9º de básica secundaria.</p> <p>El 9.73% del grado 11 en categorías A y A+</p>
Cobertura	<p>65,17% Preescolar</p> <p>54,32% Básica</p> <p>78,13% Media</p>	<p>13.973 estudiantes (73,17%,8% más) Preescolar</p> <p>79.361 estudiantes (54%) Básica Primaria</p> <p>43.452 estudiantes (30%) Básica Secundaria</p> <p>13.147 estudiantes (9%) Media</p> <p>Cerca de 30 mil personas no están dentro del sistema</p>	<p>84,51% Preescolar</p> <p>88,71% Básica</p> <p>64,60% Media</p>
Eficiencia	<p>Tasa de deserción: 5% (7.702 estudiantes)</p> <p>Tasa de reprobación: 3,9% (6.049 estudiantes)</p> <p>Tasa de permanencia: 70,7% en primaria (urbana) y 63,5% en primaria (rural),</p>	<p>Tasa de deserción: 6,09% (8.500 estudiantes).</p> <p>Tasa de reprobación: 7,6% (10.658 estudiantes)</p> <p>Tasa de permanencia: 64,3% en primaria (urbana) y 55,3% en</p>	<p>Nivel de deserción: 9,58%</p> <p>Tasa de reprobación: 2.70%</p> <p>-----</p>

	<p>65,6% en secundaria (urbana) y 51,5% en secundaria (rural), 51,6% en media (urbana) y 23,6% en media (rural).</p> <p>Relación estudiante-docente: 20,6.</p>	<p>secundaria y media (urbana). 24,9% en primaria (rural) y 26,5% en secundaria y media (rural).</p> <p>Relación estudiante-docente: 24.</p>	<p>-----</p>
--	--	--	--------------

Fuente: Autores a partir de los Planes de Desarrollo 2008 (Un Norte para Todos), 2012 (Un Norte pa' lante) y 2016 (Un Norte Productivo para Todos).

Los resultados que se describen en la tabla 2 se dividen en los componentes de calidad y pertinencia, cobertura y eficiencia. Respecto del primero se puede sintetizar:

1. Los planes de desarrollo del 2008 y 2012 se concentran en la calidad educativa desde el marco de los resultados de las Pruebas externas, desconociendo otro tipo de factores. Sólo el Plan de Desarrollo de 2013 incorpora otros factores mejorando el análisis en torno a la calidad educativa.
2. Los resultados de las Pruebas externas muestran una mejora en los tres periodos, aunque se presentan retos desde el ámbito gubernamental e institucional para reducir los promedios inferiores y bajos, especialmente, en áreas o disciplinas como filosofía, biología y químicos. Esto se debe a que la política se ha centrado en áreas fuertes como lenguaje y matemáticas.
3. Se requiere de una visión de la calidad más amplia para lo cual resulta importante el uso del Índice Sintético de Calidad (ISC) que agrega elementos a través del componente ambiente escolar.

En cuanto a la cobertura se pueden señalar las siguientes conclusiones:

1. Hay una tendencia al aumento de la matrícula en los periodos 2008 y 2012, pero una disminución del número de estudiantes en el periodo 2016 en el nivel de formación media.
2. Es posible que los indicadores en materia de cobertura no correspondan a la realidad dada la ausencia de censos poblacionales recientes. En efecto, estos resultados obtenidos son calculados en base a las proyecciones del DANE. De este modo, no hay certeza en cuanto al número de personas que se encuentran por fuera del sistema educativo en el departamento.

Y en materia de eficiencia se puede señalar:

1. La tasa de deserción ha aumentado en los últimos periodos, lo cual refleja la baja capacidad de las escuelas y el gobierno de turno para mantener a los niños(as) y jóvenes dentro del sistema. Esto se evidencia también en la tasa de permanencia que también se reduce entre los periodos 2008 y 2012. Sobre este último aspecto el Plan de Desarrollo de 2016 no menciona indicador alguno.
2. La tasa de reprobación disminuye entre los periodos, especialmente, entre el 2012 y el 2015. Este indicador aumenta entre el periodo 2008 y 2011.
3. La relación estudiante-docente tiende a aumentar según datos del 2008 y 2012. Sin embargo, la realidad de las instituciones educativas públicas muestran un número superior de estudiantes por aula que imposibilitan una adecuada atención en materia de formación. En otras palabras, parece haber una incoherencia entre los datos que se muestran y la realidad de las instituciones.

Como afirman Aguilar y otros (2017) para llevar una escuela a que atienda a la diversidad con un estilo profesional y democrático, se necesitan estrategias de inclusión para que los niños ingresen, transiten y egresen de él a través de procesos de enseñanza y de aprendizaje que generen condiciones para la construcción, distribución y apropiación del conocimiento; y son las políticas públicas educativas las encargadas de llevar la escuela a esta transformación.

Referencias bibliográficas

Aguilar, A; Aguilar, C y Aguilar, Y. (2018) **Políticas públicas para el conflicto armado, desde el enfoque de género. Revista Espacios**, Vol. 39 (Nº 04) Año 2018. Pág. 11.
Recuperado en: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n04/18390411.html>

Aguilar, A; Rodríguez, T. y Jaimes, d. (2017). Gestión escolar para el mejoramiento

educativo: Lineamientos desde la guía 34. En: *Prácticas pedagógicas*. Maracaibo, Venezuela. Ediciones Universidad del Zulia.

Colombia. Congreso de la República (1991, 20 de julio). Constitución Política del 20 de julio de 1991. Gaceta Constitucional No. 116, del 20 de julio de 1991.

Gobernación del Norte De Santander (2008). Plan de desarrollo departamental de 2008-2010. "Un Norte para Todos". Cúcuta, Colombia.

Gobernación del Norte De Santander (2010). Plan de formación docente 2010-2013. Secretaria de Educación Departamental, Cúcuta, Colombia.

Gobernación del Norte De Santander (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Un Norte pa ´lante". Cúcuta, Colombia.

Gobernación del Norte De Santander (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 "Un Norte Productivo para Todos". Cúcuta, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2011). Perfil sobre la situación de Norte de Santander en materia educativa. *Encuentro Regional "Educación de calidad, el camino para la prosperidad"*. Bucaramanga, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2003). Equidad es el principio. *Al tablero*, (22).

Vicepresidencia de La República de Colombia (2014). *Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio*. Bogotá: Vicepresidencia de la República, MEN, Ministerio de Salud y Protección Social, DNP, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ICBF

1. Abogada, Universidad Libre. Administradora, ESAP. Licenciada en Lengua Castellana, Universidad de Pamplona. Doctora en Educación, UPEL. PhD (c), innovación educativa y TIC. Especialista en Orientación de la conducta, Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en Administración Educativa, UDES. Docente Investigador Universidad Simón Bolívar. Email: andreritajaguilar@hotmail.com

2. Abogado, Universidad Industrial de Santander; Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomas de Aquino; Magister en Derecho Público, Universidad Externado de Colombia. Docente Universidad Simón Bolívar.

3. Abogada, Universidad Libre. Especialista en Derecho Contencioso Administrativa, Externado de Colombia. Magister en derecho Público, Externado de Colombia. Docente Investigador Universidad Simón Bolívar.

4. El índice Sintético de Calidad (ISC) es una herramienta que permite valorar el nivel de calidad educativa a través de una escala que va de 1 a 10. El resultado es obtenido de la evaluación de cuatro componentes: 1. Progreso (mejora de los resultados frente al año anterior), 2. Desempeño (resultados respecto del resto de país), 3. Eficiencia (No de estudiantes que aprueban el año escolar, y 4. Ambiente escolar (evaluación de las condiciones para el aprendizaje dentro del aula de clase).

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 39 (Nº 30) Año 2018

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a webmaster]

©2018. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados