

CAPÍTULO V

Tendencia regional de la educación básica y media: una aproximación desde los Planes de Desarrollo a las políticas que determinan los marcos de acción en Risaralda

*Regional trend of basic and secondary education:
an approach from the Development Plans to the policies
that determine the action frameworks in Risaralda.*

Jorge Luis Muñoz Montaña¹

Las escuelas en Colombia tienen una responsabilidad muy grande, mucho mayor que en la mayoría de los países de la OCDE, por su libertad curricular.
Andreas Schleicher, 2018

Resumen

Uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta al momento de aproximarse a la comprensión de las dinámicas de política educativa en un contexto regional radica en entender cómo esas políticas se interrelacionan, implementan y ejecutan en concordancia con las directrices de política nacional y mundial que las generan y agendan. En tal sentido, la investigación realizada sobre tendencias de la educación básica y media en Risaralda y este documento como primer resultado, tienen como propósito principal establecer esa aproximación comprensiva desde la analítica documental interpretativa y proyectante respecto de cómo las políticas educativas establecidas y ejecutadas desde los marcos de acción de los *Planes de Desarrollo* de los entes certificados en el Departamento de

1 Investigador principal. Doctor en Humanidades, Universidad EAFIT. Magíster en Comunicación Educativa, Universidad Tecnológica de Pereira. Especialista en Pedagogía y Desarrollo Humano, Universidad Católica de Pereira. Licenciado y Diplomado en Filosofía, Universidad Tecnológica de Pereira. Profesor e Investigador Asociado II – Universidad Católica de Pereira.
Contacto: jorge.munoz@ucp.edu.co

Risaralda (Colombia), durante la administración (2016-2019), responden a esos lineamientos de política internacional y nacional.

El trabajo de recuperación documental se ha desarrollado con el apoyo de algunos estudiantes de la Maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano de la Universidad Católica de Pereira y la analítica se ha realizado a través de triangulación entre los lineamientos internacionales, la política educativa nacional direccionada en el Plan Nacional Decenal de Educación (2016–2026), y los Planes de Desarrollo de los entes certificados locales. El estudio ofrece como conclusiones fundamentales que no es adecuado ni aconsejable considerar escenarios tendenciales deseables desde la homogeneidad, dado que cada ente territorial posee sus propias necesidades que hacen indispensable comprenderlas en un horizonte de diversidad; en segundo lugar, que los Planes de Desarrollo están contestando de manera principal a los lineamientos emitidos por el gobierno nacional, el cual, a su vez, define marcos de acción para responder a las directrices establecidas por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) especialmente. Desde los indicadores que estos mismos organismos trazan, se evidencia un progreso importante en la mayoría de los entes certificados; sin embargo, los estudios de investigación tendencial son bastante predecibles y, como se ha planteado, poco cercanos de manera real y efectiva a un escenario deseable desde las propuestas de los contextos, en cuanto si bien los Planes de Desarrollo se corresponden inicialmente con un ejercicio de construcción participativa comunitaria, en el transcurso de su ejecución se diluyen en el cumplimiento direccionado de directrices nacionales e internacionales.

Palabras Claves

Tendencias regionales, departamento de Risaralda, educación básica y media, políticas educativas, planes de desarrollo.

Abstract

One of the relevant aspects to take into account when approaching the understanding of educational policy dynamics in a regional context lies in understanding how these policies are interrelated, implemented and executed in accordance with the national and global policy guidelines that generates and schedules them. In this sense, the research carried out on trends in basic and secondary education in Risaralda and this document as the first result, have as its

main purpose to establish this comprehensive approach from the interpretative and projecting documentary analytics regarding how the educational policies established and executed from the Action frameworks of the *Development Plans* of the certified entities in the Department of Risaralda (Colombia) during the administration (2016-2019) are determined and respond to these international and national policy guidelines.

The documentary recovery work has been developed with the support of some students of the Master's Degree in Pedagogy and Human Development of the Catholic University of Pereira and the analysis has been carried out through triangulation between international guidelines, the national educational policy directed in the Ten-Year National Education Plan (2016-2026) and, the Development Plans of the local certified entities. The study offers as fundamental conclusions that it is neither adequate nor advisable to consider desirables trend scenarios from homogeneity, given that each territorial entity has its own needs that make it essential to understand them within a horizon of diversity; secondly, that the Development Plans are responding mainly to the guidelines issued by the national government, which, in turn, defines action frameworks to respond to the guidelines established by multilateral organizations such as the United Nations. (UN), the United Nations Organization for Education, Science and Culture (UNESCO) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) especially, which, from the indicators that these same organizations draw, shows significant progress in most of the certified entities and, from the trend research studies, quite predictable and not very close in a real and effective way to a desirable scenario from the proposals of the contexts, in terms of although the Development Plans corresponds first with an exercise of community participatory construction, in the course of its execution they are diluted in the fulfillment of directives creation of national and international guidelines.

Keywords

Regional trends, Risaralda department, basic and secondary education, educational policies, development plans.

A modo de introducción

El capítulo que se presenta constituye el primer resultado del estudio que realiza la Universidad Católica de Pereira (UCP) con respecto a las tendencias

regionales sobre la educación básica y media. Se busca concretamente establecer una primera aproximación a los vínculos e incidencias que algunas directrices de políticas educativas internacionales y nacionales tienen en la política educativa regional. El término regional es entendido aquí fundamentalmente como el departamento de Risaralda; en este sentido, el análisis parte de la consideración que Risaralda no constituye una unidad administrativa en materia educativa, sino que está dividido en tres entes territoriales certificados (ETC) los cuales desarrollan e implementan las políticas de educación en consonancia con las necesidades que cada uno de estos determina a partir de los análisis y consideraciones que aplican de los lineamientos nacionales.

Los tres entes certificados se distribuyen así: Risaralda tiene dos de sus catorce municipios certificados (Pereira y Dosquebradas), los cuales asumen la gestión y administración de la prestación del servicio, competencias, funciones y recursos de manera descentralizada; por otra parte, el tercer ente certificado lo constituye el Departamento mismo, que se encarga a través de la Secretaría de Educación Departamental, de la gestión y administración del servicio educativo, con especial énfasis en la cobertura y el talento humano académico y profesional, el manejo de los bienes muebles e inmuebles y la nómina de los doce municipios restantes. En este sentido, la investigación se desarrolló en cada ente certificado como unidad de análisis diferenciada. Posteriormente, en el ejercicio metodológico, los datos son vinculadas en una analítica tendencial, esto es, descriptiva, interpretativa y proyectante, tanto como escenario de tendencia como escenario deseable.

En lo que respecta a las razones de este primer estudio, es importante entender que aproximarse a la comprensión de las dinámicas de política educativa en un contexto regional implica entender cómo esas políticas se interrelacionan, implementan y ejecutan en concordancia con las directrices de política nacional y mundial que las generan y agendan. En tal sentido, la investigación establece una aproximación desde la analítica tendencial a las políticas educativas establecidas y ejecutadas desde los marcos de acción en los Planes de Desarrollo de los entes certificados en el Departamento de Risaralda durante la administración 2016-2019.

El trabajo de recuperación documental se ha desarrollado con el apoyo de algunos estudiantes de las Cohortes XIII, XIV y XV de la Maestría en Pedagogía y Desarrollo Humano de la Universidad Católica de Pereira, quienes han acompañado al investigador principal en la recopilación, clasificación

y sistematización de la información² desde cuatro variables o categorías de tendencia principal: Políticas educativas internacionales y nacionales y su incidencia en la política educativa regional; cobertura educativa; educación de calidad, y financiación de la educación. Este capítulo corresponde al desarrollo de la primera de ellas; la analítica se ha llevado a cabo a través de triangulación entre los lineamientos internacionales emanados fundamentalmente por la UNESCO y la OCDE, la política educativa nacional direccionada en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 y los Planes de Desarrollo de los entes certificados locales.

Por todo lo anterior, y en consonancia con la mayoría de estudios investigativos sobre tendencias de las disciplinas o acontecimientos sociales –en este caso, la educación básica y media–, este texto desarrolla la aproximación comprensiva inicialmente desde lo encontrado en el comportamiento de la variable política local (documental y experiencial), como una suerte de “estado del arte”, para interpretar y proyectar con dicha información el análisis de la variable como escenario tendencial y, posteriormente, cruzar los dos escenarios anteriores (estado del arte y escenario tendencial). El escenario deseable se ha construido a través de grupos focales en los cuales han intervenido alrededor de cuarenta y tres discentes de instituciones educativas urbanas y rurales del departamento vinculados a través de la participación de los estudiantes del Posgrado en Pedagogía y Desarrollo Humano, quienes a su vez representan a los demás estamentos de la comunidad educativa, en cuanto se cuenta con docentes, directivos docentes, funcionarios de los entes certificados, padres de familia y representantes del sector productivo y la sociedad general.

En orden de lo anterior, el capítulo desarrolla un primer apartado en el que se presentan las políticas establecidas en el contexto mundial desde algunos documentos de directriz y marcos de acción que, por cuestiones de espacio, no se desarrollan aquí de manera detallada, pero se marcan para garantizar la línea analítica de relación con lo regional; en segundo lugar, se presenta una interpretación tendencial que evidencia los resultados que se proyectan conseguir

2 Por cuestiones de espacio no se presentan en este capítulo los detalles de la sistematización; no obstante, el lector interesado en el proceso metodológico puede consultar el informe final de este estudio –que reposa en la Oficina de Planeación y Calidad de la UCP–, en el cual se presentan y analizan en detalle los datos desde cada uno de los instrumentos utilizados. En este capítulo se anexa, al final del texto, el instrumento elaborado para el primer momento de análisis de la variable de tendencia de políticas educativas internacionales y nacionales, y su influencia en las decisiones y acciones de política regional.

de continuar las acciones actuales; finalmente, se muestra un escenario deseable que no riñe con el escenario tendencial, pero sí lo complementaría.

Como conclusión principal para esta primera variable, la cual condiciona de manera relevante a las demás variables del estudio, se tiene que dichos Planes de Desarrollo responden de manera direccionada a los lineamientos emitidos por el gobierno nacional, el cual, a su vez, traza marcos de acción para responder a las directrices establecidas por organismos multilaterales como la ONU, la UNESCO y la OCDE fundamentalmente, lo cual los hace progresivamente eficientes aunque tendencialmente predecibles y poco cercanos a las necesidades de los contextos, en cuanto si bien en sus primeros momentos corresponden a una construcción participativa comunitaria, finalmente su ejecución se sujeta a lineamientos recibidos desde el gobierno nacional, pasando por las administraciones locales y, finalmente, terminando en los establecimientos educativos en los cuales los rectores han dado prioridad durante este período estudiado a la cobertura y los desempeños en las pruebas estandarizadas.

Ahora bien, como limitante restrictiva del estudio es importante remarcar dos elementos: el primero, la falta de una plataforma organizada e interactiva que de manera eficiente posibilite consultar la información, especialmente desde el MEN. En segundo lugar, y en secuencia del punto anterior, la “avalancha de información” y la desactualización de la misma, obligan a una revisión de los archivos en cada ente territorial, pero como cada uno produce información no uniforme, esta, al momento de ser analizada, genera subvariables y datos que llevan a una ausencia de completitud y homogeneidad, incluso, como se evidencia en el documento de informe final de la investigación, en variables como financiación de la educación ni siquiera es posible acceder a datos confiables en uno de los entes certificados, ni a través de las plataformas o de la solicitud directa.

Políticas educativas internacionales y nacionales y su incidencia en las políticas regionales

Al revisar la bibliografía nacional en materia de política educativa, se interpreta con claridad que no puede ser entendida al margen de las disposiciones que organismos multilaterales, como la UNESCO, y en el último tiempo la OCDE, han establecido para los países miembros con el fin primario de asegurar el bienestar y la calidad de vida todas las personas (OCDE, 2016). De esta manera, pueden rastrearse los orígenes de las actuales disposiciones desde la década final del siglo anterior, encaminadas principalmente a la cobertura educativa y el

desarrollo homogéneo en cuanto seguimiento de modelos de países exitosos para ser aplicados en otros territorios y dinamizados a través del programa *Educación para Todos*, específicamente desde los acuerdos logrados en la Conferencia de Jomtien (UNESCO, 1990) y el Foro Mundial de Dakar (UNESCO, 2000).

Estas políticas se ven hoy reformuladas y complementadas hacia garantías de otros factores básicos como el desarrollo sostenible y sustentable, la alimentación nutritiva, el acceso a la atención en salud sin ningún tipo de restricción y, en especial, para el tema que ocupa este texto, la búsqueda por la educación de calidad entendida como inclusión, equidad (ONU, UNESCO, 2015), adquisición de competencias y habilidades para el ingreso exitoso al entorno laboral (OCDE 2016, 2018).

Como miembro de estos organismos multilaterales, Colombia tiene en cuenta estas directrices de política y sus marcos de acción al momento de construir sus propias políticas, planes y proyectos educativos en el territorio. Logra, así, vincularse a estos lineamientos de las organizaciones mundiales, desde donde se presenta como una nación con importantes avances de propuesta educativa que establece propósitos y metas alineadas para dar cuenta de la efectividad de las acciones.

De esta forma, en términos de educación, el cumplimiento de metas cuantitativas en cobertura, evaluación del sistema educativo (externa y estandarizada), de la gestión y de la inversión educativa, han sido esfuerzos que constantemente se solicitan a los entes regionales y se resaltan desde el gobierno central en cuanto generan nexos importantes con las políticas internacionales.

En la revisión detallada de la bibliografía, sin duda, se logra observar esta constante histórica en las últimas décadas tanto a nivel nacional como regional, en cuanto las políticas no distan de los aspectos señalados y se encaminan bajo un programa unitario a cumplirse en todo el mundo de manera direccionada. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS 2030 (PNUD, 2015) continúan apostando por una educación para todos con condiciones de calidad; en este sentido, Colombia orienta sus políticas educativas hacia convertir al País en una nación que propende por la inclusión y la equidad, pero también en “el mejor educado para el año 2025” (MEN, 2015), y pone tales logros como fin principal a través de los desempeños que se puedan lograr en los resultados de pruebas estandarizadas de orden internacional (PISA) y nacional (SABER), en estricto direccionamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Una aproximación a la dinámica relacional

WIPO. (2019). *World Intellectual Property Indicators*.

Para lograr el afianzamiento del enfoque de derecho a la educación, la Organización de las Naciones Unidas ha sugerido a partir del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), un modelo de cuatro dimensiones, el esquema 4A (*available, accessible, acceptable, adaptable*), con una estrategia de inclusión que puede ser ajustada a las necesidades de cada región. Para enfatizar en estas dimensiones, incluye las metas que van hasta el año 2030. Específicamente, busca que todas las niñas y niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria con gratuidad, equidad y calidad, sin disparidades de género en la educación, con inclusión de personas en diferentes condiciones de excepcionalidad o discapacidad, los pueblos indígenas, afros y los niños en situaciones de vulnerabilidad; factores imprescindibles al momento de elaborar cualquier política educativa por los países miembros. De igual manera, la OCDE (2016, 2018) propone garantizar que los jóvenes y adultos alcancen las mayores competencias en lectura, escritura, ciencias naturales y aritmética. Se propone, además, por parte de estos organismos para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo y en articulación de su educación básica, para que la población tenga acceso a programas de estudios superiores, formación profesional y técnica (ONU, UNESCO, 2015). Todos estos elementos, como se verá más adelante en el análisis tendencial, se constituyen en los ejes centrales de las políticas educativas regionales.

Como se infiere entonces, los propósitos son históricos y determinantes para la educación a nivel mundial puesto que presentan objetivos contundentes frente a la calidad, la cobertura y la eficiencia educativa; estos, a su vez, desde su generalidad, se explicitan acordes a los objetivos propuestos a nivel nacional (Colombia), y desde allí, a nivel regional (Risaralda), en una dinámica relacional directiva que genera marcos de acción normativos, por los cuales se contribuye a promover esta línea de transformaciones en educación, en especial: actualización permanente, inclusión, cobertura, bilingüismo, reformas curriculares, calidad, conectividad, primera infancia, jornada única, evaluación continua y gestión de la educación como se verá en las líneas siguientes. Además, en nuestro país y región estas directrices han resultado indicadores preferentes de resultados eficientes, los cuales determinan inversiones públicas. Por ejemplo, en el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016 -2026*, el gobierno nacional asegura que el sector educativo en el país necesita más recursos económicos en aras de generar calidad educativa a través del mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje,

los desempeños en pruebas censales, el fortalecimiento de la infraestructura, el desarrollo tecnológico y la innovación. Veamos más específicamente.

El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: elemento principal para aproximarse a la política educativa

En analítica relacional, si bien el *Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016-2026* partió de una participación en horizonte de país, al revisarlo con detenimiento sus planteamientos y metas son un calco de los propuestos por la OCDE y la UNESCO; su desarrollo a nivel nacional y regional plantea principios fundamentales para la educación básica y media; principios que son en buena medida recogidos por el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022* en cuanto el PNDE debe apoyar como principio relevante la consolidación de paz, aportando a la construcción de una cultura ciudadana (determinada en competencias) y un desarrollo individual y colectivo que potencie las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que requiere el país.

El *Plan Decenal* debe impulsar el desarrollo humano, la integralidad, la sostenibilidad del ambiente y la equidad de la educación en relación con los referentes de calidad. Además, el PNDE debe favorecer la inclusión y la reducción de los altos niveles de inequidad social, entendiendo que la educación es un derecho que puede contribuir a que todos tengan igualdad de oportunidades dadas las condiciones de acceso garantizado, gratuito y de calidad, tanto en la oferta pública como privada.

El Plan de educación decenal logra así articular los propósitos mundiales con el sentir nacional y el lineamiento estatal en cuanto la educación es responsabilidad de todos, en la cual participan las instituciones públicas, las privadas y el Estado, responsable de impulsar, garantizar y velar por la participación hacia los fines colectivos. Ahora bien, esta concepción de educación no se limita a los sistemas educativos formales y, en este sentido, se proponen diez desafíos estratégicos que deberán desarrollarse en cada departamento colombiano.

Desafíos estratégicos para el país en 2016-2026

Desde las comisiones participantes en el PNDE se proponen los desafíos de la educación en Colombia para la década. Se presentan, además, algunas características especiales que tienen que ver con la participación de los entes territoriales y su compromiso con la educación. Estos desafíos recogen

lineamientos de política nacional en materia educativa y permiten comprender las tendencias del fenómeno educativo en estos niveles:

1. Regular y precisar el alcance del derecho a la educación.
2. La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.
3. El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles.
4. La construcción de una política pública para la formación de educadores.
5. Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento.
6. Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.
7. Construir una sociedad en paz sobre una base de inclusión, respeto a la ética y equidad de género.
8. Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.
9. La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del Gobierno en todos sus niveles administrativos.
10. Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación.

Estos desafíos, en tanto responden a propósitos generales que cobijan en justa medida a todos los entes regionales, no dejan de estar en línea con las tendencias en educación internacional, las cuales, como se interpreta, dentro de un marco de homogeneidad, invitan a considerar el trabajo que actualmente se está haciendo desde los entes territoriales. Todos ellos, como se espera desde estas directrices, están encaminados a mejorar las prácticas educativas y la labor de la enseñanza-aprendizaje.

Puntualizando, el PNDE como documento principal de la política educativa nacional, vincula las perspectivas internacionales con necesidades generales del país, por lo que en tal caso, se puede decir que se observa un primer rasgo como tendencia a articular la educación con los lineamientos globales, y el papel del Estado en brindar los marcos para la implementación y cuidado

porque se haga efectivo su cumplimiento. Por ejemplo, en lo atinente a la educación básica y media, integrando la educación inicial, de acuerdo con lo definido en la ley 1804 de 2016; garantizando el acceso y la permanencia de los estudiantes (trayectorias educativas completas) e impulsando la consolidación de las comunidades educativas en el nivel local, regional y nacional, brindando una educación sexual y ciudadana orientadas, con equidad y respeto de género, flexible y abierta al mundo, etc., de manera tal que se garantice el cumplimiento de los fines de la educación.

Ahora bien, esta generalidad sirve de base para una revisión más cercana del fenómeno.

Entre el estado del arte y el escenario tendencial

Una revisión a los Planes de Desarrollo

Al revisar el componente educativo en el Plan de Desarrollo 2016 - 2019 *Risaralda Verde y Emprendedora* se observa su articulación con los demás elementos del Plan para alcanzar objetivos principales de corto y mediano plazo, como el mejoramiento de la calidad de vida y la competitividad regional, marcando la importancia de soluciones innovadoras e incluyentes con educación dirigida a la cobertura, la equidad y la calidad. En las acciones, el Departamento implementa estrategias para garantizar que la población escolar reciba una educación de calidad y pertinente, fortaleciendo el bilingüismo, la ciencia y la tecnología. Desde estos factores, la suma de elementos otorga una prospectiva del Departamento para el 2030 relacionada con la sostenibilidad, la gestión regional de vías para la competitividad, la formación para la vida, el desarrollo integral del ser humano, la convivencia pacífica y la participación democrática.

Ahora bien, desde este Plan se interrelacionan, además, objetivos a nivel departamental dirigidos a la construcción de ciudadanía, desarrollar estrategias intersectoriales en beneficio de la primera infancia, la modernización con fortalecimiento institucional, la profesionalización docente, la corresponsabilidad de los agentes educativos y otros actores sociales, la inversión educativa como factor primordial de desarrollo y el seguimiento al PNDE como garantía de la transparencia y cumplimiento de los objetivos propuestos.

A partir de lo anterior, el *Plan de Desarrollo Departamental Risaralda Verde y Emprendedora* posibilita, en un primer ejercicio de revisión, observar

la relación de sus Artículos (Capital Humano), Programas (La escuela: centro de conocimiento, generadora de un ambiente natural, emprendedor y de paz; la educación como el camino para garantizar la equidad) y sus Subprogramas (educación, formación y participación para la comunidad educativa; ambientes educativos trascendiendo la escuela; acceso a la educación sin discriminación, trascendiendo a lo rural; primera infancia, infancia, adolescencia y juventud para la garantía del derecho a la educación) (Gobernación de Risaralda Secretaría de Planeación, 2016, pp. 28-39), con las metas y objetivos propuestos a nivel nacional en el PNDE y, en consecuencia, como si se tratase de una espiral, con la UNESCO, la ONU y la OCDE.

De esta manera, se puede establecer un nuevo rasgo tendencial en cuanto se concibe la educación desde una perspectiva dinámica, la cual se determina y manifiesta con fuerza desde los retos internacionales y nacionales de cobertura, calidad y eficiencia. Este vínculo posibilita la articulación de políticas macro, meso y micro, así como considerar las distintas transformaciones de manera optimista, aunque aún, en proceso de construcción, asociadas a una concepción de progreso regional.

Por su parte el Plan de Desarrollo 2016 - 2019 *Pereira Capital del Eje*, desde el panorama de la educación, propone un programa general hacia la “educación de calidad” en consonancia con las directrices internacionales y nacionales. Está dividido en subprogramas que atienden las distintas directrices emanadas desde el ámbito nacional: mejores ambientes escolares (cobertura), a la altura de los mejores (calidad), educación para todos (inclusión) y gestión educativa eficiente (eficacia); estrategias que a través de la inversión pública municipal propenden por construir una *Pereira educada y educadora*. De los tres Planes, este es el que guarda mayor coherencia entre los propósitos, los marcos de acción y las estrategias implementadas para darle cumplimiento; de allí que Pereira sea un referente para los otros dos entes certificados en muchos de los lineamientos de política y su ejecución.

Ahora bien, un aspecto importante que se encontró en la revisión es que los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, al igual que los lineamientos y estrategias educativas, entregan primeros insumos para la articulación de una propuesta de largo plazo denominada *Plan Regional Decenal de Educación 2019-2031* en varios de sus macroproyectos, a saber:

1. Educación inicial de calidad para el desarrollo integral.
2. Eje cafetero multilingüe y competitivo.
3. Educación superior productiva, atractiva y pertinente para la media.
4. Cultura ciudadana y convivencia escolar.
5. Educación para el Paisaje Cultural Cafetero.
6. La educación rural para fomentar el desarrollo regional y reducir brechas.
7. Ambientes escolares, innovación, pedagogía y desarrollo tecnológico.
8. Atención a la población diversa.
9. Formación de talento humano como un aporte al quehacer pedagógico. (Gobernación de Risaralda, 2019, párr. 3).

El análisis inicial encuentra que el Plan de Desarrollo Municipal recoge y se orienta como gran propósito (eje) para articular la educación con los demás *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, en cuanto se logra un enfoque y programas para que la administración y la ciudad se conviertan en escenarios educadores, con mejoramiento de la educación dentro y fuera de las aulas y la promoción de la responsabilidad y convivencia ciudadanas, la productividad y la eficiencia del territorio:

La educación, en esta administración, irá más allá de las aulas. Este eje plantea un enfoque y programas para que la administración y la ciudad se conviertan en escenarios educadores. Cada acción de gobierno puede y debe tener un compromiso con la educación, y por ello uno de los criterios de evaluación de todos los proyectos y acciones de la administración será la contribución a una Pereira más educada. (Alcaldía de Pereira Secretaría de Planeación Municipal (SPM), 2016, pp. 48-49).

Lo anterior, además, se complementa de manera relevante con los lineamientos de la OCDE encaminados hacia la eficacia y la productividad que, en este caso, se determinan desde los desempeños en las Pruebas Saber y los resultados del Índice sintético de calidad educativa (ISCE); indicadores que reflejan las búsquedas de respuesta a los criterios de tendencia internacional establecidos desde el organismo multilateral. Finalmente, se encuentra una clara articulación de la propuesta del *Plan de Desarrollo Pereira Capital del Eje* con los lineamientos nacionales e internacionales en cuanto búsqueda por reducir la desigualdad y las brechas entre la educación pública y privada, así como entre la oferta urbana y rural, sobre los cuales la UNESCO (1990, 2000, 2015), la ONU (2000, 2015), la OCDE y sus representantes (2016, 2018) han sido insistentes.

En despliegue más concreto de lo anterior, se observa cómo la administración implementó los siguientes programas en articulación con las políticas internacionales, nacionales y los macroproyectos de orden “regional” general señalados en beneficio de la educación local y proyectados a una mejor calidad educativa y ciudadana:

1. Ambientes apropiados para el aprendizaje (infraestructura y dotación).
2. Educación para todos nuestros niños y jóvenes (garantizar el acceso al sistema educativo municipal).
3. Todos los niños en el aula de clase (permanencia de los estudiantes en el sistema educativo de Pereira).
4. Establecimientos educativos a la altura de los mejores del país (docentes altamente calificados).
5. Secretaría de educación municipal dinámica y eficiente (eficiencia y calidad).
6. Bilingüismo (jornadas extendidas y complementarias).
7. Cultura para todos (inclusión).
8. Actividad física, recreación y deporte (cobertura y calidad de los programas ofertados).
9. Desarrollo institucional.
10. Escenarios deportivos (administración, mantenimiento y construcción de escenarios deportivos y recreativos del Municipio) (Alcaldía de Pereira Secretaría de Planeación Municipal (SPM), 2016, pp. 50 -51).

Finalmente, se revisa a continuación el caso del municipio de Dosquebradas. Durante el estudio se advierte que la información recuperada se entrecruza con una situación gubernamental compleja en razón de investigaciones disciplinarias y sancionatorias de algunos de sus principales dirigentes y funcionarios. No obstante, en esta variable se observa que la administración promueve, desde la Secretaría de Educación, el desarrollo de una política educativa –entendida como pilar– en relación directa con los lineamientos y directrices internacionales y nacionales, todos articulados con el Plan de Desarrollo *Dosquebradas, Compromiso de Todos*:

En cuanto al pilar de la educación; se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad de la sociedad. La educación no solo nivela, sino que abre puertas de progreso, y mejora la calidad de la democracia. Una población educada puede aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan, y tiene mayores capacidades para participar en el sistema

político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos.

Las grandes revoluciones sociales observadas en los países de desarrollo reciente invariablemente han estado asociadas a grandes transformaciones educativas (Alcaldía de Dosquebradas, 2016, p.18).

Ahora bien, para el desarrollo de esta concepción educativa, se presentan tres Programas estratégicos relacionados con la calidad, la cobertura y la eficiencia. Para el primero de estos se establecen siete productos asociados con sus indicadores y metas que permiten trabajar en pro de su alcance: promover la excelencia educativa, mejorar las condiciones de la práctica docente, promover y fortalecer una propuesta de bilingüismo, consolidar las competencias TIC en estudiantes y profesores, fortalecer la educación inicial, desarrollar e implementar estrategias para la convivencia, y consolidar una política de calidad para la equidad.

En lo referente a cobertura educativa, los productos se enfocan hacia la consolidación de estrategias para la atención de población vulnerable, garantizar más y mejores espacios escolares, y muy especialmente, seguir implementando programas y estrategias de acceso y permanencia.

Finalmente, con respecto a la eficiencia educativa, se promueve desde los productos asociados la modernización de la Secretaría de Educación Municipal (SEM), así como el fortalecimiento de la gestión en las Instituciones Educativas y en la SEM. En la revisión pueden establecerse alrededor de setenta y cuatro (74) metas para el sector educativo planteadas en el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Dosquebradas Secretaría de Planeación Municipal, 2016, pp. 40-58).

Ahora bien, en razón del espacio asignado a este capítulo en cuanto se presenta como documento compilado de esta primera variable, mediante la Tabla 1 se busca presentar y sistematizar en modo comparativo un primer ejercicio relacional y su tránsito hacia un escenario tendencial en lo correspondiente a las políticas educativas.

Tabla 1 - Analítica relacional entre algunas políticas y lineamientos relevantes en perspectiva internacional, nacional y regional (planes de desarrollo educativo)

Elementos para aproximar la variable	Política o Programa Internacional	Política o Programa Nacional	Política o Programa Región Risaralda	Política o Programa Región Pereira	Política o Programa Región Dosquebradas
Nombre o lema del Programa o Plan de Desarrollo	Programa de Educación Para Todos en el Mundo (EPT) Jomtien 1990 y Dakar 2000	Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Educación de Calidad -Educación inicial de calidad en el grado transición, bienestar en la educación	Plan de Desarrollo <i>Risaralda Verde y Emprendedora 9</i>	Plan de Desarrollo <i>Pereira Capital del Eje</i>	Plan de Desarrollo <i>Dosquebradas, Compromiso de Todos</i>
	Objetivos - Extender y mejorar la protección y educación integral desde la primera infancia - Acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad - Satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos - Alfabetización de adultos - Suprimir las disparidades entre los géneros - Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales. Declaración de Incheon y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2015) - ODS 4 Educación de Calidad El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) de la Agenda 2030 constituye la síntesis de las ambiciones de la educación, en cuanto busca "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" de aquí [2015] a 2030.	preescolar, básica y media, educación pertinente para los jóvenes y mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior Plan Nacional Decenal de Educación. El camino hacia la calidad y la equidad 2016-2026 Colombia, la mejor educada 2025 Líneas estratégicas de la política educativa nacional - Jornada única - Excelencia docente (Becas, PTA, Acompañamiento al docente) - Política de excelencia docente - Evaluación docente - Incentivos por la calidad educativa - Colombia bilingüe - Colombia libre de analfabetismo - Educación inicial - Modernización de la educación media - Plan nacional de lectura "leer es mi cuento" - Fondos ICETEX, una educación superior, una apuesta para el desarrollo regional - ICFES, mejor Saber - Sostenibilidad financiera del sistema de educación superior - Plan maestro de regionalización (PMR) - Sistema nacional de educación terciaria (SNET) - Ser pilo paga, fomento a la educación superior - Colombia aprende y red maestros, conexión total con docentes	Artículo - Capital Humano Programas: - La escuela: centro de conocimiento, generadora de un ambiente natural, emprendedor y de paz - La educación como el camino para garantizar la equidad Subprogramas: - Educación, formación y participación para la comunidad educativa - Ambientes educativos trascendiendo la escuela - Acceso a la educación sin discriminación, trascendiendo a lo rural - Primera infancia, infancia, adolescencia y juventud para la garantía del derecho a la educación	Eje - Pereira educada y educadora Programas: - Ambientes apropiados para el aprendizaje. - Educación para todos nuestros niños y jóvenes - Todos los niños en el aula de clase. - Establecimientos educativos a la altura de los mejores del país. - Secretaría de educación municipal dinámica y eficiente. - Programa de Bilingüismo - Cultura para todos. - Actividad física, recreación y deporte. - Desarrollo institucional. - Escenarios deportivos.	Sector - Educación Programas estratégicos y productos: Mejoramiento de la Calidad Educativa - Excelencia educativa - Mejoramiento de práctica docente - Bilingüismo - Competencias TIC - Educación inicial de calidad - Convivencia, educación sexual, cuidado del medio ambiente, interculturalidad, emprendimiento - Calidad para la equidad Cobertura Educativa - Aprendizajes flexibles - Mejores espacios escolares - Acceso y permanencia Eficiencia Educativa - Modernización SEM - Gestión SEM y establecimientos educativos

Fuente: Elaboración propia a partir de la analítica de las políticas internacionales y regionales.

7. Entre el escenario tendencial y el escenario probable

Como se infiere de lo planteado en torno a esta primera variable sobre tendencias de la política en la educación básica y media, Colombia ajusta sus marcos de acción y busca medir el impacto de sus planes educativos y de desarrollo identificando y articulando las directrices internacionales planteadas por los organismos multilaterales, especialmente la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial, para implementar y ejecutar estrategias que permitan cumplir los objetivos educativos trazados por estos organismos.

Estas acciones son llevadas a los entes territoriales para que se dinamicen de manera preferente y en posibles articulaciones con el desarrollo local. Así, comienzan a desprenderse elementos que obligan un trabajo arduo que pocas veces logra cumplirse de manera total, pero que ha mostrado avances en los tres entes territoriales, certificados en algunos de los propósitos buscados.

De esta forma, se transita un escenario tendencial que cada vez conduce hacia un escenario probable de progresiva adecuación, implementación, medición y evaluación de los procesos y las acciones en el sector educativo desde las directrices internacionales. Además, propende por evaluar la gestión educativa desde el sentido amplio del término, porque la medición es el elemento primordial para comparar, tomar correctivos y ganar homogeneidad, pero también para condicionar la innovación en relación con la eficiencia y la eficacia. Todo lo anterior se logra estableciendo los criterios de aprendizaje, los contenidos enseñables, monitoreando las prácticas pedagógicas de los maestros y los contenidos enseñables, el uso de los recursos de aprendizaje, revisando el desarrollo profesional de los docentes, las formas de interacción en la institución educativa y con los padres y las comunidades, formulando políticas para regular las intervenciones y recursos, sistematizando de manera eficiente los procesos, y obteniendo retroalimentación rápida de las evaluaciones sobre si las reformas están cambiando las prácticas educativas como se espera que ocurra bajo los indicadores de medición generados por parte de los propios organismos multilaterales.

Los Estados miembros de estos organismos deben encargarse, de este modo, de asegurar sistemas educativos que evidencien resultados progresivos desde los desempeños y equitativos desde las prácticas cotidianas, en los que se valoren la diversidad y el progreso social y económico. Como Colombia y sus regiones tienen grandes brechas en este sentido, no puede augurarse en el corto plazo para

la educación básica y media una disminución contundente de esas brechas; no obstante, se debe reconocer que en general el país y los tres entes certificados han realizado esfuerzos y algunos progresos que, en proyección con el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, auguran cada vez mayor cobertura, inclusión, equidad de género y mejores resultados en las pruebas censales.

Un ejemplo de estas disparidades que deben seguirse trabajando en procura de romper esta tendencia lo constituye, sin duda, las dificultades para diseñar e implementar programas que respondan a estudiantes en situación de discapacidad o con deficiencias cognitivas para el aprendizaje de contenidos o procedimientos previamente definidos, en los cuales se proteja su derecho a la inclusión más allá de la vinculación al escenario regular. Esto porque si los docentes no cuentan con una formación adecuada para tratar esta situación, las brechas entre los estudiantes regulares y quienes no asisten en las mismas condiciones, en lugar de cerrarse, se seguirán ampliando.

Ahora bien, lo anterior no desconoce que tanto el Departamento como los dos municipios, Pereira y Dosquebradas, han avanzado en cuanto atención a la primera infancia y cobertura educativa. Hoy, las posibilidades que un niño tiene de ingresar y permanecer en una institución de educación formal son mayores que años atrás; esto en relación también con la política educativa de gratuidad de la educación nacional y la política internacional de erradicación del analfabetismo y educación gratuita y de calidad para todos (UNESCO, 1990, 2000, 2015).

En detalle, la tendencia muestra cómo cada vez más las zonas alejadas de las cabeceras municipales tienen un plantel a una distancia con razonables tiempos de desplazamiento y facilidad de llegar, lo que proyecta probablemente una ampliación de la retención de estudiantes a partir de continuas estrategias para facilitar el transporte de los niños y jóvenes que hacen parte de la zona rural, facilitando que muchas familias de escasos recursos no desistan de la idea de ofrecer educación a sus hijos, excusados en las dificultades para acceder a una institución. Ahora bien, en todo el Departamento (los tres entes certificados) se observa una tendencia muy significativa de progreso en el acceso a la educación de las niñas, lo que evidencia que se ha avanzado y se seguirá avanzando en la política de igualdad de oportunidades y de género; no se restringe, además, el acceso por factores asociados a la etnia, edad o ideología, aunque es importante aclarar que aún se necesita cerrar las brechas en las condiciones de calidad de las poblaciones vulnerables.

Con respecto a la política de cualificación docente, las tres Secretarías han llevado a cabo programas de capacitación, y han aliviado el apoyo al Plan de Excelencia Docente. En este sentido, Risaralda está a la sombra del Gobierno Nacional y es altamente probable que así continúe. Dado que esta es una línea estratégica del gobierno nacional. También se resaltan en el cumplimiento de esta política algunos procesos formativos a corto plazo (diplomados y grupos de estudio).

El escenario tendencial aún no es claro en el fortalecimiento de procesos educativos regionales orientados hacia la propuesta de “economía naranja” impulsada desde el año 2018 por el gobierno nacional y explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Se establece cierta disonancia entre esta propuesta y la importancia que se genera por la formación en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, como ejes dinamizadores de los procesos educativos en jornada única. En vía contraria a esta disonancia, se ha observado un fortalecimiento en la promoción y enseñanza de las TIC, aunque sin los resultados esperados, si bien en los distintos planes de acción se observa una búsqueda por el cumplimiento de este objetivo, materializado a través de una progresiva capacitación docente y dotación de aulas, PC, tabletas y conexión a internet (todas orientadas al fortalecimiento de ambientes pedagógicos), el escenario tendencial probable es que estas inversiones no logren el propósito esperado, pues se debe entender que el uso de las TIC en educación implica trascender la simple utilización de un dispositivo o computador hacia la aplicación de nuevas estrategias que hagan de las aulas lugares más acordes con las realidades que viven los jóvenes y niños de hoy, de tal manera que se logre formar ciudadanos más preparados para enfrentar los retos que actualmente impone la sociedad.

Esta política, además, se vislumbra con pocas posibilidades de desarrollo en el escenario rural de corto plazo, porque si bien la inversión se viene realizando, debe reconocerse que probablemente esta situación difícilmente se pueda equiparar en materia tecnológica entre los ámbitos urbano y rural. La tendencia probable es que aún se sigan ampliando brechas, primero debido a que los recursos, dotaciones e infraestructura siempre serán insuficientes para una tecnología que avanza de manera exponencial; en segundo lugar, porque este es un proceso que toma tiempo en nuestro contexto regional, incluso porque muchos de los maestros del sector rural en Colombia no implementan los discursos y los dispositivos tecnológicos al servicio de la educación, bajo la concepción de que se busca lo contrario, esto es, poner la educación al servicio de los dispositivos, y, en

consecuencia, no se muestran dispuestos a implementar cambios en sus prácticas pedagógicas con el uso de las TIC.

Todas estas tensiones entre el escenario tendencial y el escenario probable, sumado a las dinámicas y políticas propias del PNDE y de la apuesta por una Colombia como la mejor educada de América Latina en 2025, encuentran otro elemento tendencial principal en la apuesta por la formación bilingüe. En este sentido, los Planes de Desarrollo de los tres entes certificados y la tendencia de los programas y marcos de acción educativos, muestran que Risaralda ha desarrollado diferentes estrategias en los últimos años, como asesorar a las instituciones educativas para la incorporación del inglés en sus planes de estudio, la formación de docentes y la incorporación de docentes nativos; lo que proyecta que es una política en aumento de la que se espera que probablemente se continúe y fortalezca. Ahora bien, la tendencia muestra una reorientación de los más grandes esfuerzos a los estudiantes más pequeños, promoviendo el gusto y el interés por el aprendizaje, empero, paradójicamente son los docentes de estos grados los más reacios al propio aprendizaje, lo que proyecta poco éxito de continuar con la tendencia. Para revertir ese resultado, será necesario entender que estos procesos son a largo plazo, que es posible que una administración local no pueda demostrar resultados tangibles en tres o cuatro años de administración, y que quien inicie este proceso, probablemente no recoja los premios de un municipio bilingüe. Sin embargo, cabe resaltar esfuerzos como los que ha venido realizando el municipio de Pereira, brindando formación en inglés a los profesores de la educación básica primaria en horarios de contrajornada académica.

Por otra parte, es importante referirse al mejoramiento de las competencias lectoras como reto primordial. En un contexto como el del departamento de Risaralda, en el que un porcentaje alto de su población se identifica con muy bajos promedios de lectura en el hogar, se determina una tendencia probable al no cumplimiento de metas en cuanto al desarrollo de una lectura crítica, lo cual para la región en materia educativa es altamente preocupante, dado que no se podrán entonces esperar transformaciones sociales significativas en el corto ni mediano plazo, especialmente orientadas hacia una mejor convivencia ciudadana, democrática y de respeto por la diferencia. Así pues, si bien en la mayoría de Planes de Desarrollo se encuentran acciones orientadas al apoyo de la lectura y del plan lector, el escenario probable es poco alentador, pues la inversión debe trascender a la dotación de libros o bibliotecas y generar estrategias didácticas que alcancen realmente una cultura por la lectura analítica que vaya más allá de

la decodificación de textos y potencie el desarrollo del pensamiento crítico de niños y jóvenes.

Como análisis envolvente en razón del espacio estipulado para este escrito, puede plantearse que a partir del escenario tendencial de los últimos años, y revisados los planes de desarrollo educativo de los tres entes territoriales con miras a establecer un escenario probable sobre la educación básica y media en Risaralda, puede afirmarse que el Departamento seguirá cada vez más encaminado a articular y cumplir las políticas y directrices nacionales y mundiales, en especial las que tienen que ver con la cobertura y la inclusión en condiciones de equidad y calidad. Sin embargo, si bien los organismos multilaterales generalmente asocian la calidad a un significativo número de subvariables como la formación de profesores, la infraestructura, las dotaciones, los currículos y prácticas educativas flexibles, se continúa dando prioridad a los desempeños en pruebas censales de los estudiantes y de los profesores, porque se considera que las mismas ofrecen los principales aportes a la competitividad de los territorios y posibilitan el ingreso exitoso de los jóvenes al mercado laboral o a la educación superior.

En este sentido, Risaralda atiende al hecho de que estas proyecciones no son erradas desde el estricto marco de las dinámicas de globalización económica y mundialización cultural, lo cual aprueba las tendencias en materia educativa y evidencia que la región va bien encaminada en el cumplimiento de estos lineamientos. No obstante, en la cotidianidad de las instituciones, de la sociedad y de la región, las problemáticas educativas pasan por otros aspectos que podrían ser incluso más urgentes que los resultados de pruebas y las medidas desde los desempeños, y que permitirían considerar un escenario deseable complementario y diferente al que en este momento la tendencia proyecta.

Entre el escenario tendencial y el escenario deseable: una perspectiva distinta de la situación

La construcción de un escenario alternativo al probable no desconoce las tendencias, pero estima que desde una reflexión de los propios participantes del proceso educativo se logran perspectivas diferentes de la educación que, sin contradecir las propuestas internacionales, tienen en cuenta las propias dinámicas sociales y regionales.

Se trata del paso efectivo de una democracia representativa a una participativa real y permanentemente considerada en el tiempo, esto es, que permita a la región impulsar una primera política pública para la educación básica y media que pueda complementar las directrices nacionales con lo que las comunidades proponen. Se parte del hecho de que, si bien podría decirse que metodológicamente el PNDE y los Planes de Desarrollo realizaron encuentros y foros en todos los municipios con el ánimo de acoger el sentir de los ciudadanos frente a lo que se espera de la educación, y que muchas de las metas del Plan Nacional como de los Planes de Desarrollo Regional son acordes a las necesidades locales, no es menos cierto que, precisamente al recoger lo estipulado en dichos lineamientos de orden nacional, Risaralda, Pereira y Dosquebradas, dan prioridad a las directrices que se proponen desde el gobierno central, el cual, a su vez, recoge los intereses de los organismos internacionales.

De continuar estos lineamientos, las políticas educativas orientadas a la calidad de la educación se harán más fuertes en la búsqueda de resultados en bilingüismo, implementaciones de jornada única y pruebas censales que principalmente garantizan “visibilidad” de las instituciones en escalafones internacionales.

Por esto, el escenario deseable que se propone parte de la posibilidad de crear una política pública de educación básica y media para el Departamento, en la cual se diseñen, implementen y evalúen, con participación de todas las comunidades educativas, novedosos estándares de calidad sobre los que cada institución debe trabajar.

Lo anterior no significa, en ningún momento, que se deba entrar en contradicciones con los referentes de gran relevancia para el gobierno central (indicadores de desempeño, índice de retención, índice de repitencia, etc.), sino que será cada comunidad educativa la que ponderará la importancia que desea dar a cada ítem y creará nuevos a partir de sus realidades sociales cercanas. Desde allí se harán las autoevaluaciones, los planes de mejoramiento institucional teniendo en cuenta las oportunidades y las fortalezas de las instituciones en relación con las comunidades y su entorno, pasando, por ejemplo, de una simple determinación de la calidad educativa a una educación de calidad en el amplio sentido de la expresión.

Es esto lo que da sentido, pertinencia y legitimidad a todo un análisis tendencial futuro; además, será el que dinamice los escenarios deseables de las demás variables en cuanto lo que aquí se define no es solo un marco de acción invertido. Se trata de un cambio en la propia concepción de educación, más acorde con la idea plasmada desde las propuestas de tendencia actuales.

Los organismos multilaterales han mostrado en más de una ocasión un discurso que determina los marcos de acción (UNESCO 1990, 2000, 2015; OCDE 2016, 2018), lo cual si bien busca generar una educación con calidad, ese matiz de la calidad no es el que las comunidades deciden, sino el que los propios organismos imponen, esto es, son los órganos internacionales los que determinan cómo debe ser, a partir de sus lineamientos y evaluaciones de esos lineamientos, las políticas educativas de los países, y no al contrario. De esta forma, las necesidades no surgen de las propias comunidades, sino de lo que los organismos asumen como prioridad para esos territorios.

Por tanto, el escenario deseable, puesto sobre una participación real y efectiva, significa llevar la discusión por la educación básica y media en este caso (pero aplicable a todos los niveles de la educación) a las instituciones y a las comunidades académicas todas, y discutir y tramitar desde ellas un acuerdo o desacuerdo con los discursos instituidos de los organismos multilaterales. Se trata, entonces, de un escenario que en este estudio no se puede advertir, porque surge de la educación que las comunidades necesitan para forjar mejores seres humanos, y no solo exitosos por su vinculación al mundo laboral. Así, si una prioridad para la comunidad educativa es ausentar el problema del microtráfico de su entorno, pues deberá generar las estrategias para que por medio del arte, el teatro, la danza y/o los deportes, los niños hagan mejor uso del tiempo complementario en la jornada única, y no lo dediquen especialmente a refuerzos en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales buscando que sus desempeños en las pruebas censales sean superiores. Pero, al tiempo, conlleva que el propósito de formación interroge al Proyecto educativo institucional, a la propuesta pedagógica y curricular, a las otras disciplinas y sus profesores en relación con estas importantes necesidades del entorno.

Así, será la comunidad educativa la que podrá evaluar a la institución y rotularla como de calidad o no, al vincular a la comunidad en un trabajo conjunto, la comunidad hará cada vez más presencia, porque evidenciará que la educación que reciben sus niños y niñas no está centrada exclusivamente en estándares

de contenidos y alcance de competencias, sino también en sus problemáticas más cercanas, las definidas por ellos mismos, y siempre prioritarias para las comunidades. Solo mediante estas dinámicas se podrán ampliar y comprender mejor los criterios de integración, inclusión y participación.

Como se infiere de lo planteado, no hay un solo escenario deseable, sino muchos escenarios que surgen a través de una metodología común; la de la escuela en dinámica comunicativa y la de la escucha en busca del entendimiento que posibilita la política pública integradora.

Ahora bien, la propuesta de que la política pública permita la apertura de la construcción desde las comunidades lleva a una búsqueda reiterada e imperativa, en cuanto se trata de construir y servir desde lo construido para futuras propuestas. Uno de los mayores desaciertos que ha vivido el país, del cual la educación regional no es ajena, es la dificultad para la consolidación de una estrategia educativa que no se quede en los planes de gobierno, sino que posibilite diseñar una estrategia unificada que se mantenga en el tiempo y que obligue, además, cambios en las instituciones cuando estos sean impulsados desde las propias comunidades educativas.

Como se entiende, este escenario deseable, movilizado por una política educativa desde las comunidades, no tiene porqué entrar en contradicción con las metas propuestas para el año 2030. Por ejemplo, que todas las niñas y niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, con gratuidad, equidad y calidad; sin disparidades de género; con inclusión de personas en condición de discapacidad, pueblos indígenas, afros y los menores de edad en situaciones de vulnerabilidad. De igual manera, no tiene porqué chocar con la búsqueda hacia la garantía que los jóvenes y adultos alcancen competencias de lectura, escritura, aritmética o bilingüismo, pero solamente en nuestro contexto serán las comunidades con el apoyo de los entes territoriales quienes establezcan la prioridad.

Finalmente, es importante advertir algo que no se observa ni como situación real y efectiva (estado del arte) ni como tendencia o probabilidad cercana; surge solo aquí, en un escenario deseable: se trata de comprender que una política pública educativa para la educación básica y media no puede seguir pensándose y construyéndose en distanciamiento con los otros niveles educativos. Por ello, en este escenario deseable se propone aumentar sustancialmente las interacciones

entre la educación básica y media, los entes administrativos y la educación superior; asimismo, que estas relaciones garanticen los espacios de trayectorias educativas completas, no sólo aumentando el número de cupos, programas y profesores en las universidades públicas o las becas para estudios en las universidades privadas, de manera que la población tenga acceso a programas de estudios superiores cualificados en las universidades regionales; se trata de pensar la educación como un proceso diverso y complejo en su propia unidad, tal vez sea la razón fundamental por la cual en la región los programas de articulación en su mayoría han fracasado o tampoco constituyen experiencias exitosas. Esto, sin duda, tiene raíces en las propias leyes y los órganos de dirección que rigen los distintos niveles, pero que además se vivencian y dinamizan de múltiples formas, haciendo cada vez más amplia las brechas educativas entre docentes, estudiantes y propósitos de formación, no por un acuerdo desde los propios diálogos, sino, justamente, por la falta de los mismos y la ausencia de solidaridad. Los Planes de Desarrollo transitan entre estas dinámicas; se construyen desde las comunidades, surgen de diálogos comunitarios, pero poco a poco se sienten atraídos por el metarrelato, que no es protervo ni mucho menos, solo que envuelve y desconoce, prescribe y obliga a la acción en beneficio de sus propios intereses. Este cambio en el curso de la educación es lo que reclama un escenario deseable.

A modo de conclusión

Construir una aproximación relacional a un acontecimiento social desde una analítica investigativa tendencial es, sin duda, un reto valioso de asumir, dado que es terreno común considerar por quienes solo han realizado investigación con métodos tradicionales que los estudios de tendencias se construyen bajo los direccionamientos del enfoque determinístico, el cual se apoya en modelos matemáticos para extrapolar comportamientos históricos y proyectarlos al corto o mediano plazo. No obstante, este trabajo ha intentado superar ese escenario descriptivo y limitante para establecer relaciones de variables que explican las dinámicas sociales y políticas en materia de educación regional y que muchos de los ciudadanos desconocen, incluso los implicados en el propio ejercicio educativo de manera directa.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la educación es un componente dinámico y flexible a cambios aleatorios y complejos, no se puede simplemente proyectar en una tendencia unívoca; se hace necesario interpretar los ejes estructurantes y dinamizadores de la política social para, en lo seguido, más

que proyectar, construir escenarios de desarrollo futuro con una perspectiva de probabilidad igualmente válida para la comunidad científica (Departamento de Planeación y Calidad UCP, 2019).

Pero aún más, la aproximación comprensiva exige complementar ese análisis proyectante con los discursos de los agentes sociales y sus acciones cotidianas, lo cual ofrezca luces sobre los posibles puntos de inflexión y los cambios que pudiesen beneficiar de mejor forma a las comunidades. Por lo anterior, este estudio no solo ha modificado conceptos como “determinismo”, flexibilizándolo a relaciones desde escenarios, sino que ha considerado importante escuchar las voces de los maestros, de los estudiantes, de las comunidades académicas en general sobre la variables de análisis y las subvariables emergentes de los diálogos textuales y personales.

Si se atiende con detenimiento a esto, el estudio muestra que, desde una lectura plana y decodificada -cercana a ese enfoque determinístico-, los entes territoriales certificados han avanzado en las metas trazadas a nivel mundial y nacional porque se diseñan estrategias y programas que permiten a todos los actores educativos homogenizar tales discursos y estatuirlos para el favorecimiento de las comunidades. Sin ser esto protervo, no va más allá de una proyección limitante en cuanto concibe la política educativa sujeta a las propias leyes generales de imposición social que, precisamente, determinarían ese futuro.

El estudio por escenarios va más allá, porque al indagar a los propios representantes de las comunidades educativas, emerge como hallazgo principal del estudio que, precisamente, no se debe proponer un escenario tendencial probable desde la homogeneidad, toda vez que los propios actores no se sienten partícipes de las políticas educativas. Si bien reconocen que inicialmente los Planes de Desarrollo y, por tanto, sus políticas educativas son construidas con las comunidades, finalmente las instituciones en cabeza de rectores solo dan prioridad a los aspectos que se determinan desde los lineamientos nacionales, lo que diluye sus esperanzas de transformación social y de los ambientes educativos.

Lo anterior exige emprender un análisis dinámico que, contrario a la percepción de los fenómenos del desarrollo en un momento preciso de su evolución, los observa y reconstruye en su propia trayectoria de despliegue, valorando (no evaluando) los factores que están incidiendo o pueden llegar a incidir en el comportamiento futuro de dichos fenómenos en cada comunidad

específica. En todo este marco se logra interpretar, como si estuviésemos en el propio círculo de la comprensión, las implicaciones del epígrafe que da inicio a este documento y sus consecuencias.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Dosquebradas. (2016). *Metas Plan de Desarrollo Dosquebradas Compromiso de Todos*. <https://www.datos.gov.co/widgets/twab-jspk>.

Alcaldía de Dosquebradas. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal, 2016 – 2019 “Dosquebradas Compromiso de Todos”*. Alcaldía de Dosquebradas Secretaría de Planeación Municipal. <https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/home/plan-de-desarrollo-2016-2019>

Alcaldía de Pereira. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal, 2016 – 2019 Pereira, Capital del Eje*.

Alcaldía de Pereira. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Pereira, Capital del Eje” Método para su formulación y Documento para conversar y construir*. Versión preliminar para concepto del Consejo Territorial de Planeación y para la Corporación Autónoma Regional del Risaralda. Alcaldía de Pereira Secretaría de Planeación Municipal. [http://www.pereira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/ Anexo%20 Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf](http://www.pereira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Anexo%20Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de agosto 2 de 2016. Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021778>

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1995 de 25 de mayo de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Congreso de Colombia. Presidencia de la República de Colombia.

Departamento de Planeación y Calidad. (2019). *Metodología para la construcción del estudio de tendencias regionales*. Departamento de Planeación y Calidad. Universidad Católica de Pereira.

- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Todo lo que no le han contado del Plan*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Gobernación de Risaralda. (2016). *Plan de Desarrollo 2016 – 2019 Risaralda Verde y Emprendedora. Secretaría de Planeación Gobernación de Risaralda*. https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/6KVgYz9dT2mmggcEQ2Umeq/30a4317ccd8089ece5d7af3bcc907cbb/66_Risaralda_PDT_2016-2019.pdf
- Gobernación de Risaralda. (2019). *Plan Decenal Regional de Educación trabajará en nueve macroproyectos*. Gobernación de Risaralda. <https://www.risaralda.gov.co/publicaciones/151852/plan-decenal-regional-de-educacion-trabajara-en-nueve-macroproyectos/>
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Colombia, la mejor educada en el 2025*. MEN. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad*. http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General de 16 de diciembre de 1966. Resolución 2200 A (XXI). https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/pacto_internacional_derechos_economicos_sociales_culturales.html
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2000). *Foro Mundial sobre la Educación, Dakar 2000. Informe final*. París. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121117_spa

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Revisión de políticas nacionales en educación: La educación en Colombia*. MEN.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. OECD Reviews of School Resources, OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264303751>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. PNUD. [Online]. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Schleicher, A. (2018). ¿Cómo ve la OCDE la educación en Colombia? Entrevista de viva voz. *Semana Educación*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/que-dice-la-ocde-sobre-la-educacion-en-colombia/575903>

Otras referencias utilizadas para el análisis tendencial

- Congreso de la República de Colombia. *Decreto 0280 de 2015*. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO,20280,20>.
- Gómez, R. (2004). Calidad Educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas. *Educación y Pedagogía*, XVII(38), 75-89.
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Revolución Educativa - Acciones y Lecciones*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Preescolar, Básica y Media. Sistema Educativo Colombiano*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Preescolar-basica-y-media/>
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Cobertura en cifras. Dosquebradas*.

- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Cobertura en Cifras. Pereira. Corte SIMAT*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Cobertura en Cifras. Risaralda*. Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2019). *Programa para el Desarrollo Sostenible*. <http://www.unesco.org>
- Patarroyo, L. (2018). *Plan Especial de Educación Rural: Desafíos y posibilidades*. Publicación Cien días. https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20180893_CienDias93_6Educacion.pdf
- Peralta, N. y Clavijo, L. (2019). *Pereira y el desarrollo sostenible: análisis de los objetivos 4 y 8 de la agenda 2030 de naciones unidas en el plan de desarrollo 2016-2019 en la ciudad de Pereira*. Trabajo de grado, Programa de Negocios Internacionales, Universidad Católica de Pereira.
- Pereira cómo vamos. (2018). *Informe de Calidad de Vida. Pereira*. https://s3.pagegear.co/38/69/2018/informe_de_calidad_de_vida_2018_versión_larga_final.pdf
- Red Latinoamericana por Educación. (2015). *Situación educacional en Colombia: Una mirada desde los principales indicadores educativos*. Reduca.
- Ríos. L. y Poso. R. (2016). *Estudio socioeconómico Dosquebradas-Colombia*. Cámara de comercio de Dosquebradas. http://camado.org.co/web/wp-content/uploads/2017/01/Estudio_socioeconomico.pdf.
- Secretaría de Educación Departamental. (2016). *Caracterización del Sector Educativo. Período 2011- 2015*. <http://www.risaralda.gov.co/educacion/descargar.php?idFile=13403>
- Secretaría de Educación de Pereira (2019). *Plan Decenal Regional de Educación 2019 – 2031. En construcción*. Mesa Técnica de Secretarías de Educación.
- Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (ONU). (2017). *La agenda 2030 y los ODS*. <http://onu.org.pe/ods/>

Anexo

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PEREIRA

Estudio de Tendencia Regional de la Educación básica y media

Fichas para sistematización y seguimiento a las políticas, lineamientos y marcos de acción internacionales y nacionales y su relación con los planes de desarrollo locales*

Ficha No.
Tipo de producto (ley, política, lineamiento institucional, recomendación, marco de acción, plan de desarrollo)
R/
Nombre de la política, lineamiento, recomendación, marco de acción o plan de desarrollo
R/
Organismo o ente institucional que propone el producto
R/
Año en que el producto fue dado a conocer y a través de qué medio
R/
¿Tomado de? (dónde se encuentra el producto)
R/
Idioma en el que se encuentra escrito este producto
R/
¿Cuáles son los marcos de referencia espacio-temporales del producto? (organizaciones, lugares y tiempos de desarrollo)
R/
¿Sobre la base de qué referentes o perspectivas teóricas y administrativas se genera el producto?
R/
¿En qué consiste o cuál es el marco de acción que permitirá que el producto se dinamice? ¿En caso de que el producto esté vinculado a un plan de desarrollo de un ente certificado, cuáles son las metas a corto y mediano plazo que se proponen?
R/
¿Quiénes son los beneficiarios del producto? Si el producto es un lineamiento internacional, determinar con claridad a qué población está dirigido
R/
¿Qué inferencias iniciales se pueden establecer entre este producto y otros de carácter internacional, nacional o local (planes de desarrollo de los entes certificados)?
ESTE ELEMENTO ES CENTRAL PARA LA ANALÍTICA RELACIONAL QUE EMPIEZA A DEFINIR LA TENDENCIA POSIBLE
R/

* Elaboración propia del profesor e investigador principal, Jorge Luis Muñoz Montaña.