

El impacto de la política educativa en el desarrollo local: subregión suroriental del departamento Norte de Santander, Colombia

*Jorge Milton Matajira Vera*¹
*Jorge Eliécer Bautista R.*²
*Jensy Johanna Romero F.*³
*Chanberlayn Pinzón*⁴
*Uri Gabriel Acuña*⁵

Recibido: 18/07/2017

Aceptado: 23/10/2017

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar el impacto que tiene la educación en la subregión suroriental del departamento Norte de Santander, Colombia. En este sentido, se consideran los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, y se analiza el impacto de las líneas estratégicas de éstos en la subregión y luego se contrastan con las vocaciones productivas de los municipios y la misma asociatividad existente tanto en el plano institucional como en el productivo. El estudio asume desde un comienzo la perspectiva del desarrollo humano como el despliegue de habilidades y capacidades para superar las crisis o las situaciones adversas, siendo la educación, a través de su diseño e implementación como política pública, una variable clave del desarrollo.

Palabras clave: Desarrollo local, educación, política pública, derechos humanos, frontera.

¹ Profesor e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)-Colombia. Correo electrónico: jorge.matajira@esap.edu.co.

² Profesor e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)-Colombia. Correo electrónico: jorge.bautista@esap.edu.co.

³ Investigadora Junior egresada de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)-Colombia. Correo electrónico: jensy_romero_5573@hotmail.com.

⁴ Auxiliar de investigación, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)-Colombia. Correo electrónico: chanberlayn@outlook.es

⁵ Auxiliar de investigación, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)-Colombia. Correo electrónico:ugacupe94@hotmail.com.

The impact of educational policy on local development: Southeast sub-region Norte de Santander department, Colombia

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the impact of education in the southeastern sub-region of the Norte de Santander department, Colombia. In this sense, the guidelines of the Ministry of National Education are considered, and the impact of the strategic lines of these in the subregion is analyzed and then contrasted with the productive vocations of the municipalities and the same existing associativity both at the institutional level and in the productive. The study assumes from the beginning the perspective of human development as the deployment of skills and abilities to overcome crises or adverse situations, with education, through its design and implementation as public policy, a key variable of development.

Keywords: Local development, education, public policy, human rights, border.

Introducción

El análisis de una política pública permite medir el grado de respuesta que desde los gobernantes realiza el Estado para generar bienestar en los ciudadanos. Lo anterior porque la política pública instrumentaliza principios, a la vez que posibilita que el ciudadano acceda y/o goce de manera cierta de los beneficios estatales.

Las anteriores afirmaciones pretenden dejar en claro varias cosas: primero que el Estado es una construcción social y colectiva y que por ende es susceptible de enfoques y cambios en beneficio de la misma sociedad; segundo, que el Estado como tal no puede entenderse, sino es a través de prácticas de gubernamentalidad realizadas por los sujetos⁶, de tal manera, que para el desarrollo de una política de territorio en este caso, se requiere no sólo del recurso y de la

⁶ Foucault, Michel. *Espacios de poder: genealogía del poder. La gubernamentalidad*, Madrid, ediciones La Piqueta, 1991.

normatividad que la respalda, sino de la voluntad y competencias de quién o quienes están al frente de su ejecución.

Un tercer elemento a resaltar de la relación Estado-gubernamentalidad y política pública, es el que tiene que ver con el beneficiario directo, es decir con el ciudadano. La política pública, tiene que brindarle al ciudadano un mayor grado de expansión de libertades reales⁷, en nuestro caso la educación sería el mecanismo más idóneo para lograr que ese proceso de emancipación sea efectivo y pleno en la subregión objeto de estudio. Es así como la política educativa en lo local, debe asumir elementos de contexto: económicos, sociales y culturales para que sean asumidos en un modelo pedagógico pertinente y generen el desarrollo local. Si bien los Ministerios trazan líneas o directrices, es en lo local, en este caso fronterizo, donde se articulan y asimilan dichas líneas para jalonar el desarrollo.

Ahora bien, esta instrumentalización de la política educativa, no es posible realizarse si el docente y sus directivas no están convencidos del poder transformador que se puede lograr para el desarrollo local, si se construyese un modelo pedagógico pertinente con las potencialidades y necesidades del territorio. Es así como en la forja del capital humano está la fuente del desarrollo local, esa es la apuesta.

Se toma la subregión suroriental del departamento Norte de Santander (Colombia), porque existen dos municipios en el eje limítrofe con la República Bolivariana de Venezuela: Herrán y Ragonvalia y le compete a la Escuela Superior de Administración Pública aportar al conocimiento en frontera⁸.

Al respecto se tomará lo propuesto en la misma Ley 191/95 cuando habla de las Unidades de Desarrollo Fronterizo entendidas como:

Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos⁹.

Porque esta subregión debe aprovechar esas ventajas que tanto la ley como la dinámica propia de la frontera posibilitan. De igual ma-

⁷ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2003.

⁸ Congreso de Colombia. *Ley 191 de 1995*, Santafé de Bogotá, 23 de junio de 1995.

⁹ *Ibidem*.

nera la misma ley propone la creación de las Zonas de Integración Fronteriza, entendidas como:

Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.¹⁰

El equipo investigativo es consciente de las implicaciones que ha traído el cierre de la frontera colombo-venezolana desde agosto de 2015. Sin embargo, el atraso de la subregión no es sólo desde ese año sino desde hace varios lustros y, los diferentes planes de desarrollo tanto al nivel departamental como municipal, no han logrado potenciarla como subregión de frontera. Se es consciente que la dinámica de la zona de frontera mostrará paulatinamente que ésta no puede circunscribirse a los caprichos de los gobernantes de turno, sino a las leyes de oferta y demanda y a las prácticas socioculturales que acompañan la vida de frontera.

1. La complejidad y el Estado Social

Para hacer un ejercicio de articulación conceptual como el que se propone a continuación, se hace necesaria la ayuda y la cooperación de un modelo epistémico, que vea la realidad no como la suma de unas partes, sino como la imbricación de disciplinas y campos de aplicación que muestran que la realidad es tan dinámica y compleja como lo son los miembros -sujetos sociales- que la componen. Es así como se entiende que la realidad social es un macro concepto dentro del cual se ubican también algunos subsistemas como el educativo¹¹.

Para este ejercicio, es claro que la reflexión tiene validez en la medida en que no se pierda de vista que el centro sobre el cual se gravita es el del actor social, como superación de la idea de sujeto siguiendo la propuesta de Alain Touraine.¹²

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1997.

¹² Touraine, Alain. «Del sistema al actor», *Revista Colombiana de Sociología*, no. 20, 2003, pp.167-185

La Constitución Política de Colombia de 1991, en adelante (C.P.C), define este país como «... un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...»¹³, mandato propuesto por unos constituyentes que visionaron a una Colombia cada vez más democrática e incluyente. Con esta carta política, se espera que el Estado, a través de sus gobernantes, busque zanjar paulatinamente esas desigualdades e inequidades sociales que impiden caminar hacia la senda del desarrollo.

El Estado colombiano, en consonancia con los organismos y la política internacional, se compromete con las Naciones Unidas en las Cumbres de Monterrey y de Johannesburgo en el 2002, a trabajar el tema de los «Objetivos de Desarrollo del Milenio»¹⁴, como un mecanismo que le permita al Estado superar al nivel interno las inequidades o desigualdades sociales y jalonar procesos para hacer de la sociedad colombiana y latinoamericana algo más incluyente.

De ahí el compromiso y la necesidad de reducir la pobreza, ampliar la cobertura en educación, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y trabajar organizadamente para lograr el desarrollo. Si bien los objetivos buscan metas cuantificables con indicadores y plazos definidos -aspectos técnicos-, ellos también propenden por la corresponsabilidad entre los países desarrollados -aspectos más políticos-, con quienes están en vías de desarrollo, como Colombia, para el alcance de dichas metas.

Aunque al nivel macro el país buscará apoyo económico para trabajar el tema de la corresponsabilidad estatal, al nivel interno los planes de desarrollo en sus diferentes niveles, buscarán cumplir con dichas metas, pues el alcance de ellas son las que permiten, por un lado, verificar que existe un Estado Social, y por el otro, que siguiendo con este principio, se debe ser coherente en la agencia del desarrollo.

El concepto de Estado Social, es decir, aquel donde el Estado está al servicio del ciudadano, para generarle un mayor bienestar, en el sentido de la búsqueda, no tanto garantizar los derechos civiles y

¹³ Constitución Política de Colombia, Bogotá, Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura. Centro de Documentación Judicial-CENDOJ. Biblioteca Enrique Low1 Murtra-BELM, 1991.

¹⁴ En septiembre de 2000, las Naciones Unidas en Cumbre Mundial aprueba la Declaración del Milenio; asisten 189 países y la firman 147, entre ellos Colombia. Posteriormente, en marzo de 2002 en la Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo, donde el tema eran los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, Colombia ratifica y lo vuelve a hacer en agosto del mismo año en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.

políticos, sino también generar acciones de prestación de derechos sociales a cargo del Estado¹⁵. Aspecto sustancial y orientador del Estado a partir de la C.P.C. de 1991 y que en muchos casos suele relegarse para dar paso a un Estado regulado por la ley de mercados. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación en las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo propone que:

El plan de desarrollo no adopta una posición dogmática en el debate Estado-Mercados. El plan reconoce que hay dos tipos de interacciones entre los individuos, las primeras destinadas a promover intereses privados y las segundas destinadas a promover intereses colectivos. En general es mejor que las interacciones de primer tipo, sean coordinadas por los mercados, aunque el Estado bien puede tener una participación muy importante en ellas, por ejemplo a través de la definición de marco normativo que las regula o por medio de una actividad de promoción. Las segundas, por su parte, requieren una participación activa del Estado¹⁶.

Esta cita muestra la tensión en la que se encuentran muchos países latinoamericanos y más aún los que se consideran en vías de desarrollo, grupo en el que se encuentra Colombia. La tensión se explicita cuando los gobernantes tienen que, por un lado, responder a los requerimientos constitucionales de un Estado social de derecho; pero por el otro, no ser ajenos a los vaivenes de las leyes de mercado. Un ejemplo de lo anterior es la tercerización en la contratación de docentes y operadores privados para garantizar la alimentación y transporte escolar de la población estudiantil.

Sin embargo, es al Estado a quien le compete propender la búsqueda del bienestar colectivo. Este debe ser el punto arquimédico sobre el cual deben girar todas las acciones que emprenda el Estado a través de sus gobernantes, para hacer de Colombia un país más próspero, democrático e incluyente.

No basta con la voluntad política para realizar una adecuada articulación, entre política y desarrollo, dado que habría que dilucidar más a fondo: ¿qué política es necesaria implementar y para qué concepción de desarrollo? Es decir, en el manejo de los recursos públicos infortunadamente se improvisa mucho, porque cada gobernante le apuesta a lo que él cree puede ser el factor para generar desarrollo

¹⁵ Villar Borda, Luis. «Estado de derecho y estado social de derecho», *Revista Desarrollo del Estado*, no. 20, diciembre 2007, pp.76-96.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Departamento Nacional de Planeación DNP, 2007: 7. El subrayado es nuestro. Estado comunitario de desarrollo para todos (2006-2010)-Alvaro Uribe Vélez.

local, pero en muchos casos, por no decir la mayoría, no se adelantan estudios que den cuenta a qué clase de desarrollo se le apuesta, ni con qué política se espera alcanzar.

Sin embargo, no basta con la voluntad política para realizar una adecuada articulación entre la política educativa y el desarrollo. Se requiere además, un mínimo de consenso en la idea de educación y desarrollo, para que la política funcione en los diferentes niveles: nacional, territorial y local. ¿Qué grado de congruencia se da en lo teórico y en lo instrumental en los diferentes niveles de la política?

2. Caracterización subregional

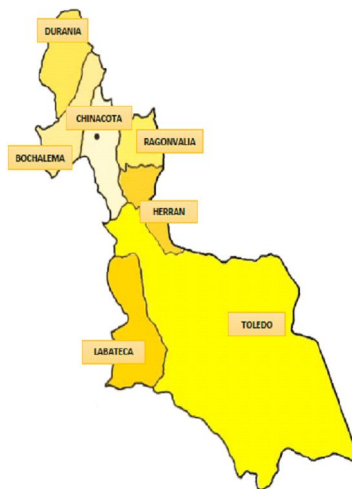
El Departamento Norte de Santander (Colombia) adopta a partir de 1991 mediante ordenanza 015 del 18 de diciembre, la figura de la subregionalización para una asertiva planificación, en la medida en que el territorio a su interior se encuentran similitudes ambientales, culturales y económicas y que manifiestan semejanzas desde el punto de vista de infraestructura vial y de servicios.¹⁷

La subregión suroriental del departamento Norte de Santander comprende los municipios de: Bochalema, Chinácota, Duranía, Herrán, Labateca, Ragonvalia y Toledo.

Gráfico 1: Subregiones del departamento Norte de Santander



Gráfico 2: Municipios de la subregión suroriental Norte de Santander



Fuentes: IGAC, N/S; elaboración propia.

¹⁷ Gobernación Norte de Santander. *Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2012-2015: Un Norte Pa'lante*, Cúcuta, 2012.

2.1 Aspectos poblacionales

El departamento Norte de Santander (Colombia) en el año 2011 registró una población de 1.320.724 habitantes, de los cuales el 50,4% es femenina y 49,6 masculina. De igual manera el 77,95% habita en el área urbana y el resto 22,07% en la zona rural; mostrando una tasa estimada de crecimiento de 0,86% anual.

La subregión suroriental, presentaba para el año 2011, 60.768 habitantes, de los cuales 24.641 equivalentes al 40,5% se encontraban en la zona urbana y 36.127 habitantes que equivaldrían al 59,45 se encontraban en la zona rural con una tasa de crecimiento del 0,77% al nivel urbano y 0,13 al nivel rural¹⁸.

Cuadro 1
Población subregión suroriental Norte de Santander,
Colombia, 2011

Municipio	Habitantes	% Hombres	% Mujeres	% Subregión
Bochalema	6.806	51,50%	48,50%	11,20%
Chinácota	15.697	51,70%	48,30%	25,90%
Duranía	3.935	54,50%	45,50%	6,50%
Herrán	4.220	52,50%	47,50%	7,00%
Labateca	5.884	53,50%	46,5%	9,70%
Ragonvalia	6.861	51,50%	48,90%	11,30%
Toledo	17.278	51,50%	48,50%	28,50%
Total Subregión	60.681	0,48%	0,52%	100%
Total Departamento	1.320.724	49,60%	50,40%	5%

Fuente: DANE; elaboración propia.

En 2016, la población de la subregión objeto de estudio presentó los siguientes datos en el Cuadro no. 2.

Según estos datos, la subregión presentó un crecimiento de 0,23%, muy por debajo del crecimiento esperado tanto al nivel local como departamental que era de 0,87%. Los municipios del eje fronterizo son los que presentan un menor índice de crecimiento, incluso Herrán presenta una tasa de crecimiento negativa del 1,3% y Ragonvalia una tasa de crecimiento de 0,43%.

¹⁸ *Ibidem*.

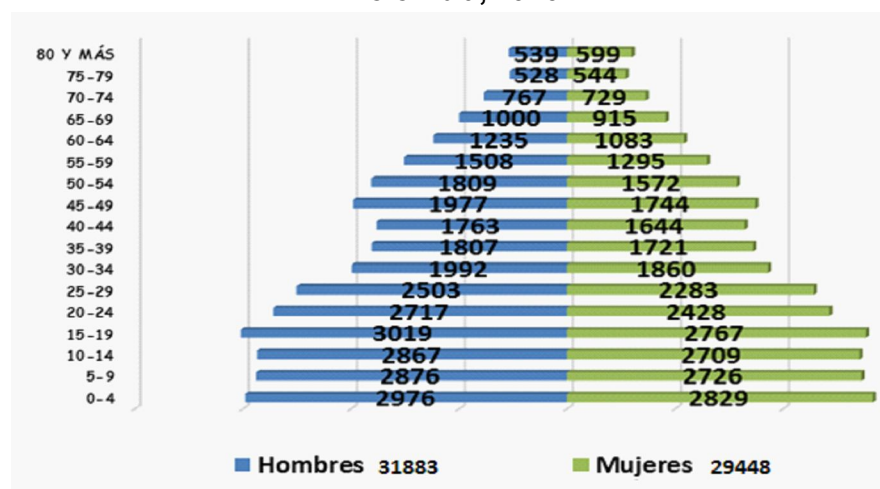
Cuadro 2
Población subregión suroriental Norte de Santander,
Colombia, 2016

Municipio	Habitantes	% Hombres	% Mujeres	% Subregión
Bochalema	7.020	48,70%	51,30%	11,40%
Chinácota	16.513	48,00%	52,00%	26,90%
Durania	3.735	45,50%	54,50%	6,10%
Herrán	4.006	47,80%	52,20%	6,50%
Labateca	5.876	46,10%	53,90%	9,60%
Ragonvalia	6.897	49,30%	50,70%	11,20%
Toledo	17.284	48,50%	51,50%	28,20%
Total Subregión	61.331	48,00%	52,00%	100%
Total Departamento	1.367.708	50,00%	50,00%	4,00%

Fuente: DNP, 2016; elaboración propia.

Según estos datos, la subregión presentó un crecimiento de 0,23%, muy por debajo del crecimiento esperado tanto al nivel local como departamental que era de 0,87%. Los municipios del eje fronterizo son los que presentan un menor índice de crecimiento, incluso Herrán presenta una tasa de crecimiento negativa del 1,3% y Ragonvalia una tasa de crecimiento de 0,43%.

Gráfico 3
Pirámide poblacional subregión Norte de Santander,
Colombia, 2016



Fuente: DANE, 2016; elaboración propia.

La pirámide muestra varias cosas: primero, un alto porcentaje de decrecimiento de mujeres y hombres entre las edades de 20 y 30 años, siendo un poco mayor el de los hombres. Lo anterior en razón a que muchos migran del municipio en búsqueda de oportunidades laborales y de estudio. Por otra parte, las edades entre 30 y 40 años muestran también un amplio decrecimiento, lo que lleva a pensar que muy pocos retornan a sus municipios y por lo tanto, no hay una rotación de personal nuevo en las administraciones municipales, sino que se turnan los cargos al interior de las mismas.

Esto trae como consecuencia la falta de creatividad, de liderazgos, de innovación en la gestión de lo público. Además, esto proyecta una percepción en los jóvenes de que las administraciones municipales están altamente politizadas, y existen monopolios que cierran el ingreso del nuevo personal.

En cuanto al nivel de bienestar, la subregión presenta un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas ponderado de 35,09 %, siendo el municipio de Ragonvalia el más rezagado y Chinácota y Bochalema los más desarrollados en este índice. Eso se debe en gran parte a que estos dos municipios son cercanos a la capital del departamento y últimamente vienen haciendo avances importantes en materia turística: parcelación de lotes para cabañas; ecoturismo, lo que ha incrementado el nivel de progreso de los municipios.

Cuadro 3
Necesidades Básicas Insatisfechas, departamento Norte de Santander, Colombia, 2016

Municipio/Indicador	Bocha-Iema	Chinácota	Durania	Herrán	Labateca	Ragonvalia	Toledo
NBI	29,31%	29,31%	34,11%	38,11%	42,94%	44,18%	41,68%
IE	02-feb	02-mar	1	1	1	1	1

Fuente: Gobernación Norte de Santander, 2016.

De igual manera, todos los municipios se encuentran ubicados en la sexta categoría de acuerdo con la Ley 617/2000.

3. La educación en la subregión

La población estudiantil de la subregión está conformada por 12.469 estudiantes a los cuales se aplicó una muestra aleatoria en los grados, tercero, quinto, noveno y undécimo; de la siguiente manera: a 3°: 276 encuestas; 5°: 225 encuestas; 9°: 162 encuestas y 11°: 161 encuestas, para un total de 816 estudiantes encuestados. En cuanto a la población docente se aplicó la encuesta a 69 profesores urbanos y rurales.

La subregión cuenta con 15 instituciones educativas de las cuales catorce (14) son oficiales y una (1) no oficial o privada. Para mostrar el impacto de la educación en la subregión se analizaron siete (7) instituciones educativas urbanas y diez (10) C.E.R con el siguiente número de estudiantes por municipio, de acuerdo con la aplicación de fórmula de muestreo aleatorio simple y por conglomerado que arrojó el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Población escolar de la subregión suroriental, departamento Norte de Santander, Colombia, año 2016

MUNICIPIOS	NÚMERO DE POBLACIÓN OBJETIVO (GRADOS 3º,5º,9º,11º)	% POBLACIÓN OBJETIVO	NÚMERO DE POBLACIÓN ENCUESTADA (GRADOS 3º,5º,9º,11º)	% POBLACIÓN ENCUESTADA
Bochalema	519	15,00%	120	6%
Chinácota	933	27,00%	216	6%
Durania	269	7,70%	62	3%
Herrán	124	3,50%	29	1%
Labateca	360	10,00%	83	4%
Ragonvalia	291	8,30%	67	2%
Toledo	1.014	29,00%	235	7%

Fuente: Elaboración propia basada en la aplicación de encuestas.

De igual manera se consideró importante observar el nivel educativo de los docentes, con el siguiente resultado:

Cuadro 5
Nivel académico de docentes de la subregión, departamento Norte de Santander, Colombia, año 2014

MUNICIPIO	BACHILLER PEDAGÓGICO	NORMALISTA SUPERIOR	PROFESIONAL O LICENCIADO EN EDUCACIÓN	PROFESIONAL EN OTRAS ÁREAS NO LICENCIADO	POSTGRADO EN EDUCACIÓN	POSTGRADO EN OTRAS ÁREAS
Bochalema	0,32	0	6,32	0,16	4,9	0,63
Chinácota	0,63	0	8,53	0,16	13,9	0
Durania	0,32	0	5,53	0	2,05	25
Herrán	0,47	0,16	3	0	1,26	0
Labateca	0	0	5,21	0	5,37	0,47
Ragonvalia	0,32	0	5,06	0	2,05	0,16
Toledo	0,63	1,58	15,32	0,32	12,64	2,21
Subregión	2,69	1,74	48,97	0,63	42,18	3,79

Fuente: M.E.N de Colombia; elaboración propia.

De este cuadro se observa que el nivel educativo de los docentes de la subregión se concentra en los niveles de pregrado y que

sólo el 48,97% son Licenciados en Educación; lo ideal sería que este número se acercará al 100%; se resalta que existe un alto porcentaje (42,18%) con postgrado en educación.

3.1. Pruebas Saber de la subregión

Las Pruebas Saber cómo su nombre lo indica miden el nivel de conocimiento adquirido por los estudiantes mediante el proceso de enseñanza-aprendizaje. El MEN ha establecido que estas se deben realizar en los grados de 3°, 5° y 9°. A continuación se presentan los cuadros respectivos para cada grado por municipio para el año 2016.

Cuadro 6
Resultados Pruebas Saber, grado Tercero, departamento
Norte de Santander, Colombia, 2016

MUNICIPIO	SABER MATEMÁTICAS				SABER LENGUAJE			
	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE
Bochalema	17	30	25	27	7	29	32	32
Chinácota	33	33	24	10	14	49	31	7
Durania	14	31	33	23	18	50	20	13
Herrán	68	29	4	0	22	29	2	48
Labateca	35	32	24	10	20	44	29	7
Ragonvalia	28	23	20	29	18	30	28	24
Toledo	31	30	22	17	25	32	23	21
Subregión	32	30	22	17	18	37	23	22

Nota: Niveles de desempeño: 100-226: Insuficiente; Mínimo: 227-315; Satisfactorio: 316-399; Avanzado: 400-500.

Fuente: MEN de Colombia; elaboración propia.

Del cuadro anterior se infiere que en la Prueba Saber de matemáticas, el municipio de Ragonvalia presenta un 29% de los estudiantes en el nivel de desempeño insuficiente, al igual que el municipio de Bochalema con un 27% de los estudiantes en la misma categoría; los municipios que obtuvieron un desempeño avanzado fueron Herrán con el 68% seguido del municipio de Labateca con 35% de los estudiantes.

Con respecto a la Prueba de Lenguaje, el municipio con el más alto porcentaje de estudiantes en el nivel insuficiente fue Herrán con un 48%, seguido del municipio de Bochalema con un 32%; los municipios que obtuvieron un nivel satisfactorio fueron Duranía con un 50% y Chinácota con un 49%. Se resalta igualmente que los rangos se concentran en satisfactorio y mínimo con tendencia a insuficiente, lo que muestra un promedio muy regular en esta prueba base del aprendizaje.

Cuadro 7
Resultados pruebas Saber Grado Quinto, departamento Norte de Santander, Colombia, 2016

MUNICIPIO	SABER MATEMÁTICAS				SABER LENGUAJE			
	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE
Bochalema	18	24	26	32	7	34	44	18
Chinácota	14	19	29	39	11	28	48	14
Durania	18	23	29	31	11	37	42	11
Herrán	33	30	28	11	18	29	46	8
Labateca	18	35	31	16	11	29	46	14
Ragonvalia	31	23	25	21	26	22	33	16
Toledo	19	24	35	23	15	37	36	13
Subregión	22	25	29	25	14	31	42	13

Nota: Niveles de desempeño: 100-226: Insuficiente, Mínimo: 227-315, Satisfactorio: 316-399, Avanzado: 400-500.

Fuente: MEN de Colombia; elaboración propia.

Los municipios que presentan un porcentaje alto en el nivel insuficiente en la Prueba Saber matemáticas son Chinácota con un 39% y el municipio de Bochalema con el 32%; para contrastar los municipios que se encuentran en nivel satisfactorio en esta prueba son los municipio de Labateca con el 35% y el municipio de Herrán con el 30%.

Cuadro 8
Resultados Pruebas Saber, grado noveno, departamento Norte de Santander, Colombia, 2016

MUNICIPIO	SABER MATEMÁTICAS				SABER LENGUAJE			
	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE	AVANZADO	SATISFACTORIO	MÍNIMO	INSUFICIENTE
BOCHALEMA	2	33	52	14	1	43	51	6
CHINÁCOTA	2	40	50	8	2	41	42	16
DURANIA	12	43	38	8	0	32	21	48
HERRÁN	0	0	0	0	0	0	0	0
LABATECA	0	26	64	10	3	26	56	14
RAGONVALIA	21	21	21	37	0	9	30	61
TOLEDO	7	26	59	9	4	34	52	10
SUBREGIÓN	7	31	47	14	2	31	42	26

Nota: Niveles de desempeño: 100-226: Insuficiente, Mínimo: 227-315, Satisfactorio: 316-399, Avanzado: 400-500.

Fuente: MEN de Colombia; elaboración propia.

El cuadro anterior evidencia que el municipio de Labateca en la prueba Saber Matemáticas, se encuentra en el porcentaje más alto del nivel mínimo con el 64%, seguido del municipio de Toledo con el 59% ; en el nivel satisfactorio se encuentra el municipio de Duranía con el 43% de los estudiantes, seguido del municipio de Chinácota con el 40%. En las pruebas Saber Lenguaje vuelve a quedar el municipio de Labateca en el nivel mínimo con el 56% de los estudiantes, seguido del municipio de Toledo con el 52%. Teniendo en cuenta una visión panorámica de las tres Pruebas Saber, se percibe que no existe una continuidad en determinadas áreas en las Pruebas Saber de 3° a 9°. Esta discontinuidad puede darse debido a la falta de una adecuada planeación en las respectivas áreas que acompañan el proceso de enseñanza desde primaria hasta bachillerato. Un segundo elemento a tener en cuenta puede ser el seguimiento al hecho pedagógico en el sentido de la pérdida o falta de motivación y el estímulo de los docentes hacia los estudiantes sobresalientes en cada una de estas áreas.

3.2. *Aplicación del Software MicMac*

La prospectiva considera todos los elementos internos y externos que pueden incidir en nuestra realidad, es tratar de ver más allá de donde nuestros ojos pueden ver el presente; de nada sirve tener una visión de futuro si no se puede cambiar la realidad. Cuando la realidad es visualizada a futuro pero no impacta, las causas del problema se ocultan a la vista de todos como irremediables, surge un destino fatalista en el cual no es posible distinguir claramente el problema, ni sus posibles soluciones.

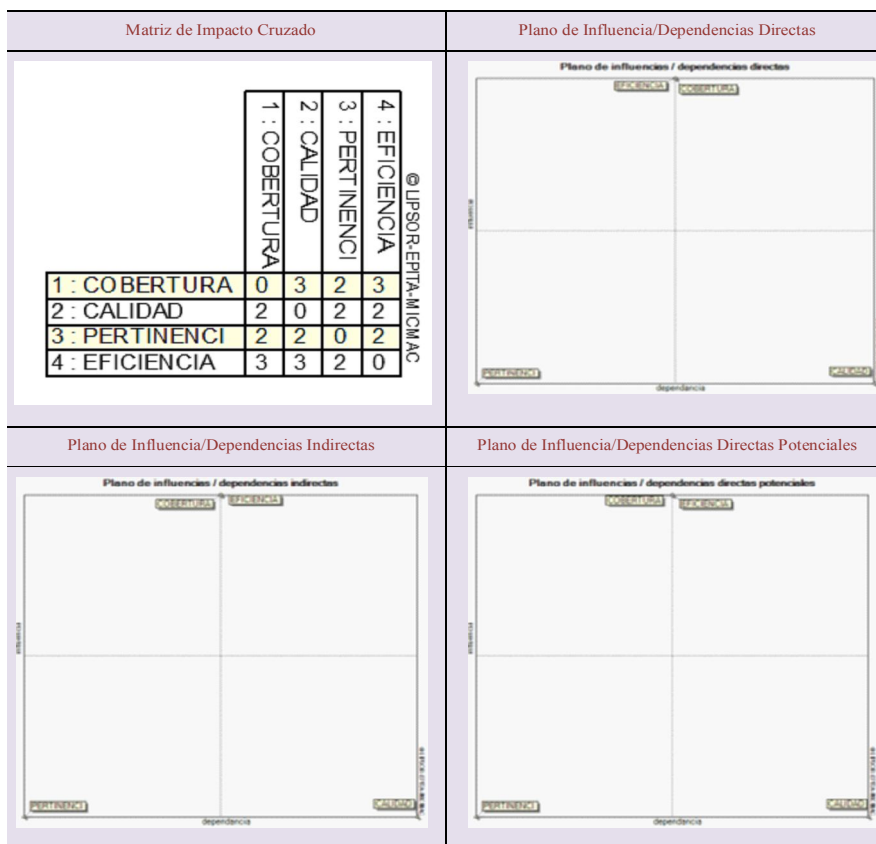
La prospectiva como tal es un proceso y el no aceptar esto, genera una aplicación parcial e incomprendida. Dado que los problemas sociales tienen un sin número de caminos, con diversas condiciones que llevan a finales indeterminados y de posibilidades. Construir el mejor futuro posible para la sociedad en sus infinitas necesidades y mutables en el tiempo, son los retos de la prospectiva¹⁹.

⁹ Godet, Michel y Durance, Philippe. «La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios», *Cuadernos de Lipsor*, no. 10, abril de 2009, pp. 1-149.

El *software* MicMac tiene por objeto facilitar el análisis estructural. A partir de una lista de variables y una matriz que representa las influencias directas entre las variables, siendo esta la relación más evidente. Las variables claves del contexto estudiado, surgen con el cruce de variables en su relación indirecta. El *software* permite identificar las variables claves del estudio, mediante gráficos que permiten exponer las relaciones, estableciendo panoramas a corto, mediano y largo plazo como son:

1

Gráfico 4
Ejercicio prospectivo variables clásicas de la educación



Fuente: *Software* MicMac; elaboración propia.

Cuadro 9
Resumen de interacción de variables

RESUMEN DE INTERACCIÓN DE LAS VARIABLES EN EL PLANO: DIRECTO, INDIRECTO Y DIRECTO POTENCIAL			
Tipo de plano	Plano Directo	Plano Indirecto	Plano Indirecto Potencial
Alcance	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
Relaciones	Relaciones Directas	Relaciones Indirectas	Relaciones Potenciales
Variables de poder	Cobertura	Eficiencia	Eficiencia
Variables de conflicto	Eficiencia	Cobertura	Cobertura
Variables dependientes	Calidad	Pertinencia	Pertinencia
Variables indiferentes	Pertinencia	Calidad	Calidad

Fuente: Elaboración propia.

Aplicando un ejercicio prospectivo, apoyados en la opinión de un experto, se alimentó la matriz de impacto cruzado MicMac, cuya relevancia es mostrar las relaciones indirectas que pueden surgir. Las variables manejadas fueron tomadas de la política establecida por el Ministerio de Educación Nacional, ellas son: Eficiencia, pertinencia, calidad y cobertura.

El MicMac define un escenario a corto plazo, con la variable de poder/cobertura y con la variable de conflicto/eficiencia. Estas dos variables mueven el resto del sistema, dado que son influyentes, mostrando la variable calidad como dependiente. Así mismo, se presenta la variable pertinencia como indiferente. En este panorama la variable calidad es relegada dado que tiene poca influencia, pero mucha dependencia y la variable de pertinencia demuestra una posición, que aunque no es de dependencia es deficiente dado que no influye.

Este panorama no es muy alentador para los intereses del desarrollo local en la subregión, pues esto lo que indica es que se están sacrificando las variables claves a nuestro juicio para jalonar el desarrollo: calidad y pertinencia.

En un escenario a mediano plazo, las variables de poder y conflicto intercambian posición; así mismo, las variables dependientes e indiferentes cambian de posición. En este panorama, la variable más vulnerable es pertinencia y la variable indiferente pasa a hacer calidad. Igualmente cabe resaltar que los logros no se tendrían de manera inmediata, si se tomaran los correctivos desde ya, pues aquí se continuarían sacrificando por un periodo no definido aún, tanto la calidad como la pertinencia.

En un escenario a largo plazo, las posiciones de las variables se mantienen igual al panorama de mediano plazo. Todo indica que, un escenario de mediano y largo plazo, la variable fuerte o dominante sería eficiencia, mientras que la variable cobertura sería de conflicto y la variable más débil pertinencia, por ser la más dependiente.

En este escenario, es importante señalar que la variable eficiencia vista como reguladora de los procesos educativos, tendría un protagonismo inusitado, pero no se avizora un cambio sustancial en el escenario. Por otro lado, se resalta que en los tres escenarios, la variable cobertura juega un papel importante porque en la medida de tratamiento que se le dé, puede mejorar tanto la calidad como la pertinencia, variables clave o fundamentales para el desarrollo territorial y local.

Se resalta la necesidad de la pertinencia por cuanto en la relación escuela y territorio, está presente la pertinencia de la educación más allá de sólo una adaptación a las necesidades individuales de los estudiantes y sus condiciones. En este punto las políticas públicas, en lo territorial y local se hacen presentes²⁰.

De igual manera se enfatiza que: «El objetivo de la política de pertinencia es lograr que el sistema educativo forme el recurso humano requerido para aumentar la productividad del país y hacerlo competitivo en un entorno global»²¹.

Por otro lado, el Plan Sectorial de Educación Nacional 2008, establece que el sistema educativo debe dar respuesta no sólo a las necesidades de la comunidad educativa; también debe responder a las exigencias de la sociedad en general y el sector económico o productivo. El sistema educativo genera la formación para el trabajo y el desarrollo humano, mediante el acoplamiento entre la educación media y la educación superior. En este punto, la educación técnica y tecnológica toma gran importancia para la pertinencia productiva del territorio, dada sus condiciones específicas según el Plan Decenal de Educación 2006-2016, «...construir e implementar modelos educativos y pedagógicos innovadores haciendo énfasis en la formación del estudiante, comprendiendo sus características, necesidades y diversidad cultural.»

²⁰ Ministerio de Educación Nacional de Colombia. *Plan decenal de Educación 2006-2016. Compendio general. Pacto social por la educación*, Bogotá, El Ministerio, s/f.

²¹ Ministerio de Educación Nacional de Colombia. *Revolución Educativa Colombia Aprende Plan Sectorial 2006-2010*, Bogotá, El Ministerio.

3.3. Líneas estratégicas del MEN en la subregión

Colombia al querer insertarse de manera cierta en la globalización y propender mejores índices de competitividad, ha realizado a través del MEN la apuesta por cinco puntos estratégicos: Bilingüismo, jornada única, movilidad académica, analfabetismo y TICS. Al respecto, el trabajo de campo en la subregión arrojó los siguientes datos o cifras:

Cuadro 10
Nivel de percepción de los estudiantes sobre las estrategias MEN en la subregión departamento Norte de Santander, Colombia, año 2016

MUNICIPIOS	Bilingüismo		Jornada Única		Ser Pilo Paga		Movilidad Académica	
	A	D	A	D	A	D	A	D
Bochalema	85,60%	14,40%	47,70%	52,30%	86,40%	13,60%	74,20%	25,80%
Chinácota	82,10%	17,90%	56,60%	43,40%	86,20%	13,80%	85,50%	14,50%
Durania	92,50%	7,50%	44,80%	55,20%	94,00%	6,00%	95,50%	4,50%
Herrán	86,20%	13,80%	41,40%	58,60%	72,40%	27,60%	69,00%	31,00%
Labateca	85,00%	15,00%	77,60%	22,40%	81,30%	18,70%	85,00%	15,00%
Ragonvalia	93,80%	6,25%	47,90%	52,10%	85,40%	14,60%	95,80%	4,20%
Toledo	78,30%	20,50%	34,30%	61,90%	92,80%	6,80%	65,10%	34,90%

Nota. A: Acuerdo; D: Desacuerdo.

Fuente: Elaboración propia basada en aplicación en de encuestas.

Del cuadro anterior se destaca el alto grado de desacuerdo en la implementación de los estudiantes de Toledo con un 20,5%, seguido por el municipio de Chinácota con un 17,9%; aspecto que contrasta con el alto grado de aceptación de Ragonvalia y Duranía, dos municipios rezagados de la subregión. De igual manera, se resalta que no existe un alto grado de aceptación sobre la implementación de la Jornada Única con excepción de Labateca que ya la implementó en la sede San Bernardo de Balsa; los demás estudiantes de los municipios, dividen su postura con una ligera permanencia en desacuerdo con la jornada única.

De igual manera, cuando se observan los datos del ser Pilo Paga, se esperaría que el 100% de los estudiantes estuvieran de acuerdo con este programa, sin embargo, se resalta el porcentaje del 27,6% en desacuerdo por los estudiantes de Herrán, municipio del eje fronterizo y cuyo indicador de NBI es el segundo más alto de la subregión.

Del programa de Movilidad Académica se resalta que los municipios que más están de acuerdo son los de Ragonvalia y Duranía con una aceptación por encima de 95%, mientras que es preocupante el nivel de desacuerdo de Toledo y Herrán con rangos entre 34,9% y 31%, respectivamente.

En este sentido, al indagar sobre la importancia que tienen estos programas en los estudiantes, en lugar de subir en los rangos lo que se percibe es una merma como se muestra el Cuadro no. 11:

Cuadro 11
Nivel de importancia de los estudiantes sobre las estrategias MEN en la subregión departamento Norte de Santander, Colombia, año 2016. En %

MUNICIPIOS	Bilingüismo			Jornada Única			Ser Pilo Paga		Movilidad Académica			
	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B
Bochalema	40	25,8	35,6	18,9	50	31,1	75	15,9	9,1	61,4	22,7	15,9
Chinácota	55,9	22,8	21,4	20	43,4	36,6	60	26,9	13,1	64,8	24,1	11
Duranía	61,2	20,9	17,9	34,3	19,4	46,3	62,7	23,9	13,4	74,6	13,4	11,9
Herrán	96,3	0	3,4	24	58,6	17,2	96,6	3,4	0	79,3	17,2	3,4
Labateca	57,9	28	14	42,1	36,4	21,5	76,6	19,6	3,7	73,8	20,6	5,6
Ragonvalia	87,5	10,4	2,1	37,5	22,9	39,6	75	16,7	8,3	83,3	16,7	0
Toledo	42,2	20,5	37,3	36,7	25,9	37,3	38	22,3	39,8	35,5	10,2	54,2

Nota. Nivel de importancia A: Alta, M: Media, B: Baja.

Fuente: Elaboración propia, basada en aplicación de encuestas.

Aquí se resalta el nivel de importancia de los dos municipios del eje fronterizo Herrán y Ragonvalia, que le dan una importancia alta al bilingüismo, mientras que Bochalema y Toledo, le dan los rangos más bajos de importancia al tema. Es preocupante el por qué tan bajo ese nivel de importancia de una segunda lengua. ¿Esto se debe a influencia de los padres?; ¿influencia de los docentes?; ¿falta de información?; son preguntas que esta investigación no logra responder.

Una situación similar se presenta con la propuesta de jornada única, sumando los niveles medio y bajo no superan el nivel de alta, lo que muestra también varias cosas: primero, que no se ha informado plenamente a la ciudadanía sobre las ventajas de este programa; segundo, que los docentes pueden haber influido en la percepción de los estudiantes; tercero, aunque más subjetivo es que esto puede reflejar una falta de interés por el estudio. Lo que llevaría a un cuestionamiento más radical en la medida en que tal vez, la manera como se está enseñando no es la más adecuada dado el alto grado

de negativismo y desinterés de los estudiantes. Sabiendo como afirma Sánchez y Otero que hay una evidencia internacional de que las medias jornadas escolares reducen la calidad de la educación y aumentan la exposición a múltiples factores de riesgo; y que la calidad de la educación es uno de los principales determinantes del crecimiento económico y del desarrollo²².

Al preguntarles a algunos estudiantes sobre la valoración, manifestaron que quienes querían la jornada única era porque el colegio o la institución educativa les daba la alimentación y no porque realmente quisieran estudiar. Pero ese análisis nos llevaría a otras situaciones que tampoco se pueden responder desde esta investigación.

El Programa de ser Pilo Paga, goza de un alto nivel de importancia en los estudiantes de la subregión, pues su nivel de aceptación está por encima de 60,0%, a excepción de Toledo que registra un nivel de valoración bajo y medio del 62,1%. Esta percepción es comprensible con los mismos beneficiarios del Programa ser Pilo Paga en la subregión:

Cuadro 12
Potenciales Pilos Paga, departamento Norte de Santander,
Colombia, año 2015

POTENCIALES BENEFICIARIOS DE SER PILO PAGA 2 SUBREGION SURORIENTAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, COLOMBIA, AÑO 2015			
MUNICIPIO	ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	No. DE POTENCIALES BENEFICIARIOS	PORCENTAJE
Bochalema	I.E. Colegio Andrés Bello	1	0,03
Chinacota	I.E. Técnico Agrícola	1	0,03
	I.E. Colegio San Luis Gonzaga	8	0,24
	I.E. Técnica Nuestra Señora de la Presentación	12	0,36
Durania	I.E. Colegio José María Córdoba	1	0,03
Herrán	I.E. Colegio Integrado Perpetuo Socorro	1	0,03
Labateca	I.E. Colegio Integrado Nuestra Señora de las Angustias	2	0,06
Ragonvalia	I.E. Colegio Nuestra Señora de la Merced	1	0,03
Toledo	I.E. Colegio Guillermo Cote Bautista	4	0,12
	I.E. Colegio Gibraltar	1	0,03
	C.E.R. La Capilla	1	0,03
TOTAL		33	1

Fuente: M.E.N.; elaboración propia.

²² Sánchez Jabba, Andrés y Otero Cortés, Andrea (Eds.). *Educación y desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 2014.

Cuadro 13
Potenciales Pilos Paga, departamento Norte de Santander,
Colombia, año 2016

POTENCIALES BENEFICIARIOS DE SER PILO PAGA 3, DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, COLOMBIA, AÑO 2016			
MUNICIPIO	ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	N° DE POTENCIALES BENEFICIARIOS	%
Bochalema	I.E. Colegio Andrés Bello	0	0
Chinácota	I.E. Técnico Agrícola	0	0
	I.E. Colegio San Luis Gonzaga	3	0,23
	I.E. Técnica Nuestra Señora de la Presentación	4	0,31
Durania	I.E. Colegio José María Córdoba	0	0
Herrán	I.E. Colegio Integrado Perpetuo Socorro	0	0
Labateca	I.E. Colegio Integrado Nuestra Señora de las Angustias	1	0,08
Ragonvalia	I.E. Colegio Nuestra Señora de la Merced		0
Toledo	I.E. Colegio Guillermo Cote Bautista	4	0,31
	I.E. Colegio Gibraltar	1	0,08
	C.E.R. La Capilla	1	1
Total		13	1

Fuente: Secretaría de Educación Departamental; elaboración propia.

En los cuadros anteriores se concluye que existe una disminución de los potenciales Pilos Paga de 33 en el año 2015 a 13 estudiantes en el 2016; un desplome del 39,4%, que si bien los comparamos con la capital del departamento, los tres primeros colegios oficiales lograron colocar en el programa 158 estudiantes, así: Instituto Técnico Nacional de Comercio: 57; Colegio Sagrado Corazón de Jesús: 53; e Instituto Técnico Mercedes Abrego: 48.

Es de hacer notar que estos resultados son un llamado a las autoridades educativas en todos los niveles, a revisar todo el proceso educativo. De igual manera se percibe que el programa de fomento a la cultura investigativa -Enjambre-, en las instituciones educativas de la subregión no está impactando como se esperaba.

La movilidad académica tiene un nivel de importancia por encima del 60%, a excepción de Toledo que lo registra con alto, sólo con un 35,5% y un 54,2 % de importancia baja. Análogamente preocupa que

los estudiantes manifiesten estos rangos tan bajos de valoración como importantes a programas que esperan sean banderas del actual gobierno; al parecer ha faltado información precisa sobre cuáles son o serían los beneficios de estos programas tanto al nivel personal como para el territorio.

El incentivar en el territorio cada uno de estos programas traería beneficios al territorio en muchos aspectos; en capital social, en transferencia de conocimiento, y desde luego en la innovación en ciencia y tecnología en cada uno de los municipios de la subregión y desde luego para fortalecer la línea de trabajo.

4. El desarrollo de la subregión departamento Norte de Santander, Colombia

Amartya Sen, teórico del desarrollo y premio Nobel de economía, ha venido trabajando el tema del desarrollo ligado al fortalecimiento de competencias y oportunidades del individuo. Para este economista, la libertad individual y el desarrollo social dependen de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y cultivo de las iniciativas²³.

Para poder generar desarrollo, se deben dar de manera progresiva mayores condiciones de libertad de los individuos, lo que implica un mecanismo de ida y vuelta, es decir hay libertad porque hay mayor desarrollo y hay desarrollo porque los márgenes de libertad de los individuos son cada vez más amplios y, dentro esta ampliación de libertad, la educación juega un papel fundamental. En este sentido, desde el enfoque de las capacidades, los individuos podrán encontrar mejores oportunidades para transformar sus condiciones de vida y ello depende de mejorar las condiciones de acceso, calidad y pertinencia del sector educativo.

La educación es un proceso de formación integral, pertinente y articulado con los contextos local, regional, nacional e internacional, que desde la cultura, los saberes, la investigación, la ciencia, la tecnología y la producción, contribuye con el justo desarrollo humano, sostenible y solidario, con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, y alcanzar la paz, la reconciliación y la superación de la pobreza y la exclusión²⁴. Como se ha venido afirmando, este proyec-

²³ Sen, *op. cit.*

²⁴ Ministerio de Educación Nacional de Colombia. *Plan decenal de Educación 2006-2016. Compendio general. Pacto social por la educación*, Bogotá, El Ministerio, s/f.

to apuesta a la educación como clave para jalonar el desarrollo de la subregión.

Siguiendo algunos lineamientos del Banco Mundial, el capital y el desarrollo pueden ser construidos y en ese sentido lo que se busca es que los territorios construyan las sinergias que les permitan alcanzar una infraestructura adecuada que aunado al capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud, y educación de su población, generen el desarrollo deseado²⁵.

De igual manera, la subregión por sus condiciones geográficas un tanto disímiles, genera unas prácticas culturales que van ligadas al aparato productivo de cada municipio, es así como las diferentes vocaciones productivas propician una serie de comportamientos y de referentes culturales que deberían ir ligadas a una idea integral de desarrollo.

Según Kliksberg, la cultura y el capital social generan efectos positivos para el desarrollo que en esta subregión es necesario replantear y rediseñar. Habría que replantear la agenda del desarrollo de una manera que a la postre resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignoradas»²⁶.

Desde el punto de vista de la planeación del desarrollo, en el Departamento Norte de Santander, se viene haciendo una apuesta en los últimos planes de desarrollo 2009-2011 y 2012-2015 por el desarrollo endógeno, en ellos se establece una concepción multidimensional donde categorías como sostenibilidad, equidad, asociatividad, cooperación interinstitucional, conectividad e infraestructura vial son las llamadas a jalonarlo.

En el caso del Plan de Desarrollo 2012-2015 «Un Norte Pa'lante», se aborda el desarrollo apoyado en los aspectos fundamentales contenidos en la Visión Prospectiva trazada al 2021 donde se proyecta a Norte de Santander como un departamento competitivo en lo económico, equitativo en lo social y administrativamente eficiente, capaz de generar condiciones de vida digna para sus habitantes, en una sociedad más educada, con mejores servicios sociales, productiva y con la infraestructura necesaria para enfrentar los nuevos retos de la globalización, ambientalmente más pura y territorialmente más ordenada²⁷.

²⁵ Kliksberg, Bernardo. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*, Buenos Aires, INTAL, 2000.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Gobernación Norte de Santander. *Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2012-2015: Un Norte Pa'lante*, Cúcuta, 2012, p. 2.

Este escenario se construirá evolucionando en nuestra forma de hacer y pensar, propiciando el cambio de las situaciones que actualmente se nos presentan indeseables y generando en forma permanente la formulación y ejecución de las estrategias y políticas que promuevan el desarrollo integral durante los próximos 20 años²⁸. Para el logro de esta visión, es indispensable entender el desarrollo territorial como la interrelación de las dimensiones social, económica y ambiental, en donde el Estado-Gobierno-Sociedad trabaje mancomunadamente.

La Visión invita a comprender las condiciones del desarrollo territorial en el departamento, teniendo en cuenta los diversos factores que intervienen en su organización, superando las visiones sectoriales e institucionales e introduciendo la perspectiva espacial y temporal, «el Departamento es un organismo dinámico y en constante transformación»²⁹.

El desarrollo sostenible se entiende como un proceso de cambio y mejoramiento progresivo en la calidad de vida del ser humano como centro y sujeto del desarrollo, promoviendo el crecimiento económico con equidad social, en equilibrio con la vida natural, mediante el desempeño eficiente de las instituciones. Con este enfoque se establecen como dimensiones básicas para un desarrollo territorial sustentable del Norte de Santander, la estructura territorial, el desarrollo económico, el desarrollo social, y la organización político administrativa e institucional³⁰.

La concertación entre los diferentes actores del desarrollo hacia el cumplimiento de una agenda común se convierte en el mecanismo más útil para el accionar estratégico, al considerarse que el entendimiento entre los actores dinámicos de cualquier sociedad, es el inicio de un nuevo orden³¹; sin embargo, no hay un consenso entre las autoridades institucionales y algunos líderes de los diferentes municipios de la subregión en torno a una apuesta organizativa o de asociación que permita acuerdos mínimos sobre los cuales desarrollar propuestas o proyectos al nivel subregional. Esto puede ratificarse con el informe de la Corporación para el Desarrollo de Norte de Santander (CONSORNOC)³²:

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Borges - Méndez, Ramón. *Local-regional systems of production and IDB strategies*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2013.

³² CONSORNOC. *Proyecto Fortalecimiento de las herramientas y planes de acción para la implementación de visiones subregionales de los municipios fronterizos de Ricaurte y Pamplona*, Cúcuta, 2016, disponible en: <http://www.consornoc.org.co> (consulta. 11 de febrero de 2017).

Es importante tener en cuenta que en el caso de la región sur-oriental existe el antecedente de un proceso asociativo que tuvo al final dificultades de carácter jurídico y administrativo, que ha incidido negativamente en el proceso de avance y consolidación de asociatividad a nivel subregional, situación que es necesario superar, promoviendo esquemas alternativos de carácter asociativo que fomenten la integración.

El entender que desde nuestras diferencias, todos debemos tener las mismas garantías y oportunidades, terminará por cerrar las brechas sociales, económicas y tecnológicas y garantizará el equilibrio entre los diferentes territorios del departamento, una tarea tortuosa de construir.

Es importante tener en cuenta que en el caso de la región sur-oriental existe el antecedente de un proceso asociativo que tuvo al final dificultades de carácter jurídico y administrativo, que ha incidido negativamente en el proceso de avance y consolidación de asociatividad a nivel subregional, situación que es necesario superar, promoviendo esquemas alternativos de carácter asociativo que fomenten la integración.

El entender que desde nuestras diferencias, todos debemos tener las mismas garantías y oportunidades, terminará por cerrar las brechas sociales, económicas y tecnológicas y garantizará el equilibrio entre los diferentes territorios del departamento, una tarea tortuosa de construir.

Ahora, al nivel de la asociatividad del aparato productivo, la premisa de trabajo para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social de manera sostenible es el promover mediante el aprovechamiento de los recursos naturales todas aquellas actividades productivas donde Norte de Santander posee ventajas comparativas y a desarrollar, en las mismas, economías de escala y de especialización³³.

Aspectos que tendrían que ir ligados con lo educativo; al respecto Caleiro explica que es fundamental el enfoque de la educación primaria y secundaria, incluso desde el punto de vista de la sostenibilidad de la educación superior, porque genera efectos sobre el desarrollo. Esto, a su vez, puede ser potenciador, apostando en la educación superior, completando de esta manera el 'círculo virtuoso' en interacción, positiva entre la educación y el desarrollo; de ahí la importancia de la presencia de las instituciones de educación superior bien

³³ Gobernación Norte de Santander, *op. cit.*

sea en los municipios o en la subregión, pero que además esta formación se desarrolle en áreas que permitan aprovechar las potencialidades de cada municipio³⁴.

La relación entre la educación y el desarrollo local connota una causa y efecto en alternancia mutua. Es decir, en un primer punto de partida es educación formativa para el desarrollo local y de inmediato, la propia dinámica constituye un proceso efectivo y altamente educativo para la costumbre de la ciudadanía y de todas las personas involucradas³⁵; aspectos que no se vislumbran en la subregión.

A partir de entonces, los dos polos constitutivos de esta relación se alimentan el uno al otro; la educación básica tiene como objetivo desarrollar al estudiante, se le asegura la formación común e indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y se le proporcionan los medios para progresar en el trabajo y en estudios posteriores³⁶. Sin embargo, al observar los resultados de las Pruebas Saber y los niveles de participación- beneficiarios de ser Pilo Paga, no se observa continuidad, lo que si bien, no perjudica tampoco se avanza en el desarrollo local desde el conocimiento.

Las competencias ciudadanas aunadas a las apuestas locales van a fortalecer el arraigo cultural y el sentido de pertenencia por el territorio, especialmente en los niños y jóvenes que serán los encargados de mantener viva la identidad del territorio.

Un nuevo tipo de cultura educativa y la formación para la ciudadanía exige que entrelazar lo formal y lo informal, los marcos teóricos y la vida práctica, la educación obligatoria y la educación durante toda la vida, incluyendo la reformulación de los planes de estudio para que puedan contribuir al cuestionamiento de la educación para la ciudadanía, como un campo de pensamiento y acción susceptible a la participación activa de los estudiantes y de los ciudadanos en el espacio público³⁷.

Invertir en el desarrollo sostenible es invertir en la educación, en la persona, en la comprensión, la conciencia crítica, el protagonista del presente y el futuro, de forma gratuita y libre. Sólo así se puede afirmar la legitimidad en el desarrollo de manera más consciente y

³⁴ Caleiro, António. *Educação e desenvolvimento: que tipo de relação existe?*, 2010, disponible en: <http://www.ela.uevora.pt> (consulta: 25 de marzo de 2017).

³⁵ Ávila de, Vicente Fideles. (2012). «Dupla relação entre educação e desenvolvimento local (endógeno-emancipatório)», *Paidéia*, no.12, jan./jun. 2012, pp.13-49.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Franklin, M., y Couto, C. L. *Educação para o desenvolvimento local sustentável: experiência Santa Cruz do Capibaribe – Pernambuco*, FUMEC, 2012.

democrática, sensible a la diversidad y el derecho de representación del pueblo, como verdaderos ciudadanos críticos y autónomos, competitivos, porque la educación asume todos estos atributos³⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, la subregión no sólo debería apostarle a una mayor participación e inserción en las estrategias políticas del MEN, sino en brindarle a los estudiantes las capacidades para que en el futuro sean competitivos en lo local, regional, nacional e internacional. Según Boisier:

...no cabe duda alguna que en la sociedad del conocimiento debe cambiar radicalmente la forma en que un territorio se plantea e interviene sus propios procesos de cambio –crecimiento y desarrollo-, y ello va de la mano con una imprescindible descentralización cuya naturaleza y alcance exactos dependen más de la casuística que de normas generales³⁹.

El desarrollo no depende de un decreto o de una norma, sino de las sinergias, en este caso de la gestión del conocimiento que haga el territorio.

4.1. El Mactor y el desarrollo

Para analizar el desarrollo desde un enfoque cualitativo, se utilizó el *software* MACTOR (Matriz de Actores). El método de análisis de juego de actores MACTOR es un *software* de distribución libre, creado por Michel Godet y desarrollado en el Instituto Lipsor que es el Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización⁴⁰. El *software* busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados. A partir de este análisis, el objetivo de la utilización del *software* Mactor es el de facilitar a un actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos.

La información para alimentar el programa se recolectó por medio de entrevistas semiestructuradas a los actores sociales de los municipios de la subregión. La entrevista fue diseñada para consultar en campo la información que requiere el *software* para que este arroje

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Boisier, Sergio. «Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente», *Revista Eure*, vol. XXX, no. 90, 2004, pp. 27-40.

⁴⁰ Godet, Michel. *Manuel de prospective stratégique: Creating futures scenario planning as a strategic management tool*, Dunod, 2001.

los resultados de las relaciones de fuerza entre los actores, algunos al nivel municipal y otros al nivel subregional.

Con la interpretación a partir del *software* se plantean los ajustes y/o recomendaciones pertinentes para el fortalecimiento de las potencialidades de la subregión desde la articulación entre el desarrollo territorial y local con la educación; se espera que los tomadores de decisiones, formuladores, y ejecutores de políticas públicas las tengan en cuenta.

Con la entrevista se buscó conocer los niveles de asociatividad, desarrollo territorial (endógeno y exógeno); conocimiento del territorio y de normatividad y visión prospectiva de los diferentes grupos o actores sociales de los municipios de la subregión tanto al nivel local como subregional. Esto permitieron encontrar muchas coincidencias en torno a cómo está impactando la educación en el desarrollo de la subregión. Por ejemplo, se percibe que la educación impartida por las instituciones educativas no está direccionada al fortalecimiento de las potencialidades de los municipios, ya que todos tienen una vocación agrícola y sólo en los municipios de Toledo y Labateca el énfasis de los establecimientos educativos es agrícola, mientras que el énfasis de la educación media en Duranía y Bochalema, es administración de empresas; en Ragonvalia asistencia administrativa y en Herrán mantenimiento y programación de computadores.

Sólo en Duranía y Chinácota hace presencia la Universidad Francisco de Paula Santander -UFPS-; además en Chinácota durante este año inicia la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-; en los demás hace presencia el SENA por medio de capacitaciones esporádicas enfocadas en temas agrícolas, siempre y cuando se garantice una participación de un mínimo de treinta (30) estudiantes; cabe resaltar que el llamado a asumir el rol principal en la formación superior en áreas agrícolas es el Instituto Superior de Educación Rural -ISER-, pero en ningún municipio de la subregión hace presencia ni tiene convenio con ninguna alcaldía.

Por otra parte, el café es el principal producto de la subregión, según datos de la Federación Nacional de Cafeteros, se cuenta con 3.665 caficultores afiliados, en 3.772 fincas, con una área total cultivada de 4.860,21 hectáreas, de las cuales 998,98 hectáreas son de tecnificado envejecido, 2.377,28 de tecnificado joven y 1.102,90 de cultivo tradicional; este sector demanda al año 218.709 jornales de sostenimiento y 452.000 jornales en la etapa de recolección de la cosecha; pagados a \$25.000 el jornal, este sector le genera a la subregión alrededor de \$16.767.724.500,00 al año, que es dinero que circula en la subregión, lo que de una u otra manera da estabilidad

especialmente al pequeño campesino productor y una dinámica económica al sector rural; es de resaltar que el café que se cultiva en los municipios de Ragonvalia, Herrán y Duranía es de muy buena calidad y ha ganado reconocimientos al nivel internacional.

Cuadro 14
Producción de café al nivel subregional, 2016

Municipio	Caficultores	Fincas	Área en Café	Tipo de Caficultura			Total
				Tecnificado envejecido	Tecnificado joven	Tradic.	
Bochalema	280.00	292.00	482.93	164.40	211.52	107.01	482.93
Chinácota	306.00	316.00	423.70	83.00	240.39	80.00	403.39
Duranía	293.00	318.00	664.59	261.22	278.49	124.88	664.59
Herrán	119.00	136.00	136.59	33.28	87.38	15.93	136.59
Labateca	826.00	930.00	1126.07	360.99	495.59	269.49	1126.07
Ragonvalia	290.00	312.00	371.55	95.96	199.45	76.14	371.55
Toledo	1251.00	1468.00	1654.78	360.87	864.46	429.45	1293.91
Total general	3365.00	3772.00	4860.21	998.85	2377.28	1102.90	4479.03

Fuente: FEDECAFÉ; elaboración propia.

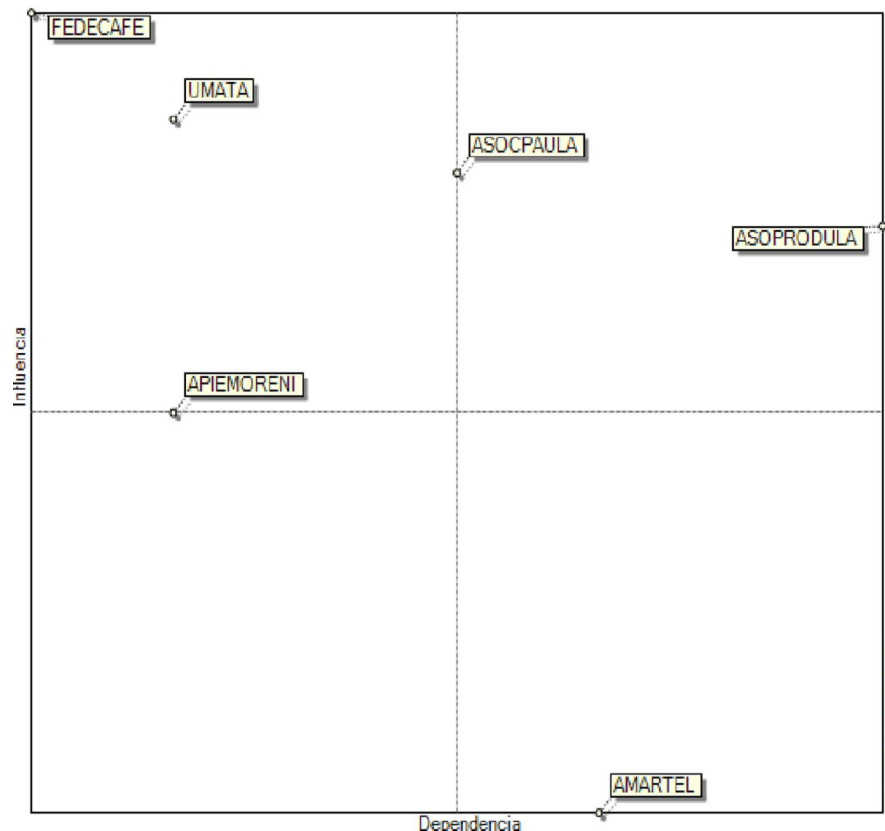
En cada municipio existe una buena relación entre la UMATA y las asociaciones, pero no sucede lo mismo entre las diferentes asociaciones, ya que cada una tiene su razón social y difícilmente desarrollan proyectos de manera conjunta; los cafeteros por su parte están afiliados a la Federación Nacional de Cafeteros quien les garantiza el mercado; además de brindar la asesoría técnica para sostenimiento y siembra de cultivos. Sin embargo, la Federación no trabaja de la mano con las administraciones municipales ni con el sector educativo.

Es importante resaltar que, dentro de la subregión, el municipio de Ragonvalia viene desde hace más de quince años haciendo un proceso organizativo con los pequeños productores, destacando el de cultivadores de mora. Ragonvalia, según datos de la UMATA municipal, tiene una producción semanal de quince (15) toneladas de mora, de las cuales siete (7) corresponden a la asociación. Esta asociación ha realizado una gestión importante de mercadeo del producto, garantizando que toda la producción esté vendida en cadenas de supermercados de la ciudad de Cúcuta. De igual manera, vienen adelantando gestiones para la compra de una despulpadora que les permita mejorar la conservación y diversificación de la oferta del producto.

4.1. Desarrollo y asociatividad subregional

Del *software* MACTOR se obtuvo por ejemplo, que en el municipio de Labateca es el que presenta un menor nivel de asociatividad, que se muestra en el siguiente gráfico::

Grafico 5
Plano de influencias y dependencias entre actores



Fuente: *Software* Mactor; elaboración propia.

El plano de Influencias y Dependencias entre actores, es una representación gráfica de las posiciones de los actores con respecto a influencias y dependencias (directas o indirectas: Di e li) entre sí. Las posiciones son calculadas automáticamente por el *software* Mactor.

En el primer cuadrante, (superior derecha), se muestran los actores de enlace, en este caso, aparecen ASOCPAULA y

ASOPRODULAB, que por ser asociaciones de pequeños productores y diversos cultivos sirven de enlace entre los actores dominantes y dominados; en el segundo cuadrante aparecen los actores dominados, allí AMARTEL que es una asociación de mujeres fabricantes y vendedoras de artesanías, pero que es una asociación nueva y con pocos miembros, por eso no tiene tanto reconocimiento al nivel municipal; en el tercer cuadrante aparecen los actores autónomos en este municipio, se identifica APIEMORENITA que por su razón social, no guarda mucha relación con los demás actores; por último, en el cuarto cuadrante se ubican los actores dominantes, la Federación de Cafeteros y la UMATA.

El ejercicio se hizo con cada municipio, pero además al nivel subregional tomando cada municipio como un actor y se obtuvo lo siguiente:

Grafico 6
Plano de influencias y dependencias entre actores



Fuente: Software Mactor; elaboración propia.

Otro aspecto importante que se encontró en el trabajo de campo, es que se adoptaron categorías que fueron validadas con un panel de expertos con el fin de que la información obtenida y la medición de la misma fueran pertinentes. A continuación se listan las variables a tener en cuenta:

Cohesión interna (Cohesión): hace referencia a la cohesión al interior de la asociación u organización

Cooperación interinstitucional (Cooperac): relación de la asociación u organización con las demás asociaciones y con entidades gubernamentales

Entorno territorial (En. Terr): reconocimiento de la asociación u organización al nivel municipal y subregional

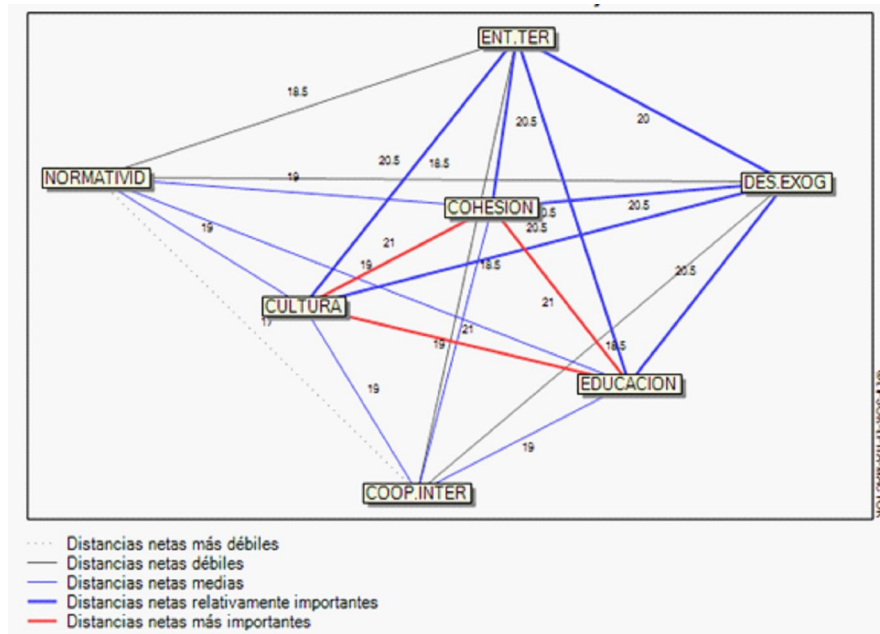
Desarrollo exógeno (Des. Exog): la manera como la asociación u organización se hace visible al nivel subregional y departamental

Educación (Educación): relación de la educación con cada asociación u organización

Capital cultural (Cultura): que tanto arraigo y/o identidad cultural existe en la asociación u organización

Una constante en los municipios es la distancia neta entre objetivos, que se presenta en la siguiente gráfica:

Grafico 7
Gráfico de distancias netas entre objetivos



Fuente: Software Mactor; elaboración propia.

Este gráfico se utiliza para identificar los objetivos en los que los actores toman la misma posición (ya sea en pro o en contra). Cuanto más fuerte sea el vínculo entre los objetivos, mayor será la convergencia de opiniones de los actores sobre estos objetivos.

Se evidencia cómo los municipios toman la misma postura en cuanto a cultura, cohesión y educación, al igual que entre desarrollo exógeno y entorno territorial. En lo que los municipios están más débiles es en conocimiento de la normatividad, la cooperación interinstitucional y el entorno territorial, es decir, tienen un nivel de asociatividad muy bajo; como lo evidencia Ramírez, dentro de la asociatividad el capital social juega un papel predominante. A la inversa, el capital social tenue comprende contactos ocasionales entre las personas, limitados a cierto propósito y contexto, es decir, las personas suman sus intereses personales con los grupales y viceversa; este aspecto cohesiona las asociaciones y las lanza a interactuar entre ellas. El capital social no es una entidad única sino una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todas ellas consisten de algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores —sean personas o actores corporativos— dentro de la estructura⁴¹.

En cuanto a la asociatividad institucional al nivel de la subregión, los entrevistados en general no se sienten parte de la subregión, principalmente porque no perciben beneficios de ello, ya que dicen que falta liderazgo de los municipios y conciencia subregional; también afecta que solo se tienen algunos vínculos entre Bochalema, Durania y Chinácota por la cercanía, al igual que Toledo y Labateca y lo mismo sucede con Ragonvalia y Herrán; por tanto, la subregión a su vez está dividida en microrregiones. En el caso de Toledo, Labateca, Herrán y Ragonvalia está en proceso de creación una asociación de municipios denominada G-8, con Chitagá, Cécota, Mutiscua y Silos.

Se obtuvo además de fuentes primarias que existe cierto cansancio y poca credibilidad en la entidad que desde hace más de diez (10) años viene trabajando en la construcción de una visión subregional; según ellos, no hay un proyecto articulador y por ende sólo se cae en especulación. De igual manera, se muestran reacios a la creación de la asociación de municipios, pues tuvieron una primera experiencia en la que se debían cancelar cuotas para el sostenimiento de la misma, pero el atraso en las cuotas de algunos municipios generó demandas a las alcaldías para presionar pagos. Esto

⁴¹ Ramírez, Jorge. «Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam», *Acta Republicana Política y Sociedad*, no. 4, 2005.

echó al traste la asociación y minó la confianza hacia futuras alianzas; de ahí la búsqueda de asociación con otros municipios.

Es de hacer notar que una de las constantes en todos y cada uno de los entrevistados es el desconocimiento de la legislación fronteriza y la existencia de alguna política para las fronteras. De igual manera, los concejales y funcionarios desconocen la Ley 1454/2011, la Ley Orgánica de ordenamiento territorial –LOOT- en donde se exponen los beneficios y se dan lineamientos acordes con la asociatividad no sólo municipal sino subregional. Además, los líderes solicitan la capacitación de la Escuela en esos aspectos.

Conclusiones

Aun cuando el proceso de desarrollo, entendido más allá del ámbito económico, se establezca en normas, planes y otros documentos de política, no necesariamente se genera en los territorios.

En este sentido, a partir de los resultados de esta investigación, se puede resaltar que la educación en la subregión suroriental del departamento Norte de Santander, Colombia, no es un ente articulador entre la institucionalidad pública ni la asociatividad del aparato productivo subregional. En efecto, es un actor desarticulado de la dinámica productiva de la subregión.

Las discontinuidades en las Pruebas Saber de los respectivos niveles muestran la ausencia de una adecuada planeación de lo educativo al nivel municipal y subregional. Las asociaciones con alto nivel de ascendencia en la subregión como la Federación Nacional de Cafeteros, tienen un alto nivel de cohesión social; de acuerdo con el Mactor es un actor dominante pero en clara desarticulación tanto con las administraciones municipales como con el sector educativo. La clase dirigente en la subregión (funcionarios, concejales, líderes de asociaciones, rectores y docentes) no perciben que la gestión del conocimiento es un elemento clave para el desarrollo territorial. Los resultados en las Pruebas Saber 11° y el porcentaje de beneficiarios de la política estratégica del MEN de «Ser Pilo Paga», muestran la baja calidad y la pertinencia de la educación que se imparte en la subregión suroriental del departamento Norte de Santander, Colombia. Del análisis de las pirámides poblacionales se pudo determinar que ante la falta de ofertas de educación superior y oportunidades laborales en la subregión, los jóvenes se ven en la necesidad de migrar de la subregión buscando mejores oportunidades para la realización de sus proyectos.

Por otro lado, la falta de gestión en proyectos de infraestructura vial, ecoturística y agroindustrial, muestra en la mayoría de los casos el desconocimiento de las rutas para la consecución de recursos de inversión pública para la promoción de desarrollo territorial. Los municipios del eje fronterizo no manifiestan percibir beneficios por su condición de frontera en cuanto a inversión pública; solo se benefician de su condición por el contrabando. La organización político-administrativa como subregión suroriental no los cohesiona ni cultural ni administrativamente.

Referencias

- Ávila de, Vicente Fideles. «Dupla relação entre Educação e Desenvolvimento Local (endógeno-emancipatório)», *Paidéia*, no. 12, jan./jun. 2012, pp.13-49.
- Boisier, Sergio. «Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente», *Revista Eure*, vol. XXX, no. 90, 2004, pp. 27-40.
- Borda, Luis. «Estado de derecho y estado social de derecho», *Revista Desarrollo del Estado*, no. 20, pp.73-96.
- Borges - Méndez, Ramón. *Local-regional systems of production and IDB strategies*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2013.
- Caleiro, António. *Educação e desenvolvimento: que tipo de relação existe?*, 2010, disponible en: <http://www.ela.uevora.pt> (consulta: 25 de marzo de 2017).
- Congreso de Colombia. *Ley 191 de 1995*, Santafé de Bogotá, 23 de junio de 1995.
- Constitución Política de Colombia, Bogotá, Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura. Centro de Documentación Judicial-CENDOJ. Biblioteca Enrique Low1 Murtra-BELM, 1991.
- CONSORNOC. *Proyecto Fortalecimiento de las herramientas y planes de acción para la implementación de visiones subregionales de los municipios fronterizos de Ricaurte y Pamplona*, Cúcuta, 2016, disponible en: <http://www.consornoc.org.co> (consulta: 11 de febrero de 2017).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/ses/ses_2010/indicadores_coyunturales_dic10.pdf. (consulta: 22 de enero de 2017).

- Foucault, Michel. *Espacios de poder: genealogía del poder. La Gubernamentalidad*, Madrid, ediciones La Piqueta, 1991.
- Franklin, M., y Couto, C. L. *Educação para o desenvolvimento local sustentável: experiência Santa Cruz do Capibaribe – Pernambuco*, FUMEC, 2012.
- Gobernacion Norte de Santander. *Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2012-2015: Un Norte Pa'lante*, Cúcuta, 2016.
- Godet, Michel. *Manuel de prospective stratégique: Creating futures scenario planning as a strategic management tool*, Dunod, 2001.
- Godet, Michel y Durance, Philippe. «La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios», *Cuadernos de Lipsor*, no. 10, abril de 2009, pp. 1-149.
- Kliksberg, Bernardo. *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*, Buenos Aires, INTAL, 2000
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. *Plan decenal de Educación 2006-2016. Compendio general. Pacto social por la educación*, Bogotá, El Ministerio, s/f.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. *Revolución Educativa Colombia Aprende Plan Sectorial 2006-2010*, Bogotá, El Ministerio, s/f.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Ramírez, Jorge. «Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam», *Acta Republicana Política y Sociedad*, no. 4, 2005.
- Sánchez Jabba, Andrés y Otero Cortés, Andrea (Eds.). *Educación y desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 2014.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2003.
- Touraine, Alain. «Del sistema al actor», *Revista Colombiana de Sociología*, no. 20, 2003, pp.167-185.
- Villar Borda, Luis. «Estado de derecho y estado social de derecho», *Revista Desarrollo del Estado*, no. 20, diciembre 2007, pp.76-96.