

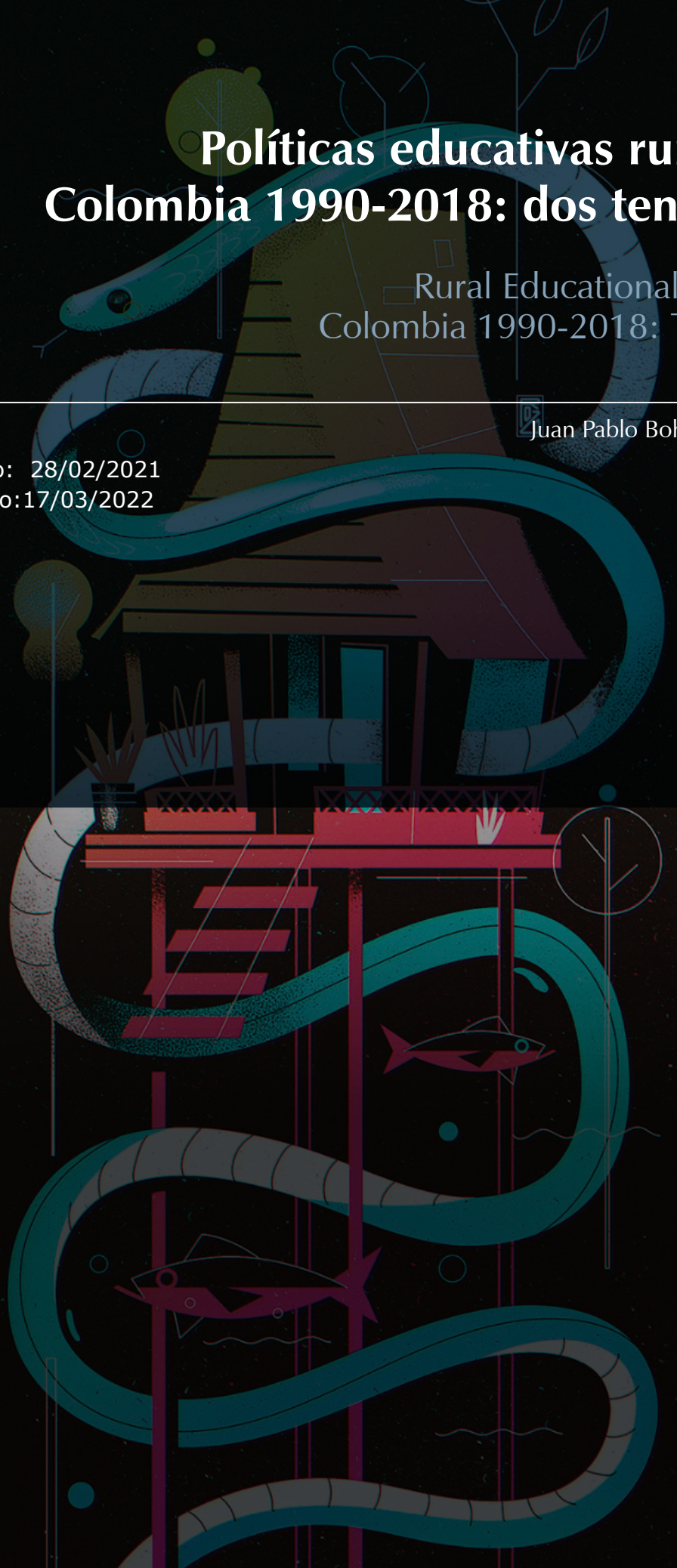
Políticas educativas rurales en Colombia 1990-2018: dos tendencias

Rural Educational Policies in Colombia 1990-2018: Two Trends

Juan Pablo Bohórquez Forero*

Recibido: 28/02/2021

Evaluado: 17/03/2022



Resumen

El presente artículo de reflexión tiene un doble objetivo. En primer lugar, se busca hacer un recorrido por las principales políticas educativas del sector rural en el periodo comprendido de 1990 a 2018, y, en segundo lugar, se pretende analizar cuáles han sido las principales tendencias de dichas políticas. Metodológicamente, se utilizó el análisis documental para la revisión de las políticas públicas; los datos fueron transcritos y categorizados, lo que facilitó el análisis de contenido. El artículo caracteriza dos tendencias fundamentales: políticas de cobertura y políticas economicistas. Las primeras buscan flexibilizar el servicio educativo para llegar a las comunidades más vulnerables y apartadas del país; mientras que las segundas buscan activar el sector rural para que sea más competitivo económicamente. Se concluye que las políticas educativas rurales tienen una idea parcializada del campo colombiano y no han representado cambios significativos¹.

1 Este artículo es resultado de la tesis doctoral titulada *La experiencia de los jóvenes frente al maltrato escolar en contextos de educación rural*, adscrita al Doctorado Interinstitucional en Educación, sede Universidad Distrital Francisco José de Caldas, énfasis en Historia de la Educación, la Pedagogía y la Educación Comparada; línea: Violencia y Educación.

Abstract

This article of reflection has a double objective, firstly, it seeks to take a tour of the main educational policies of the rural sector in the period from 1990 to 2018 and, secondly, it seeks to analyze what the main trends have been of these policies. Methodologically, documentary analysis was used to review public policies; the data was transcribed and categorized, which facilitated content analysis. The article characterizes two fundamental trends: coverage policies and economic policies. The former seeks to make the educational service more flexible to reach the most vulnerable and remote communities in the country; while the second trend seeks to activate the rural sector to be more economically competitive. It is concluded that rural educational policies have a partial idea of the Colombian countryside and have not represented significant changes.

Palabras clave

política educativa rural,
tendencias, tendencia cobertura,
tendencia economicista

Keywords

educational policy rural, trends,
coverage trend, economic trend

Introducción

Este artículo se constituye a partir de los resultados de la investigación doctoral: *La experiencia de los jóvenes frente al maltrato escolar en contextos de educación rural*, estudio de carácter cualitativo con un enfoque participativo. La pregunta que motivó esta investigación fue: ¿Cómo se configuran las experiencias de los jóvenes en relación al maltrato en contextos de educación rural? Este interrogante llevó a pensar las relaciones de violencia no solo desde la dimensión subjetiva, sino también desde la objetiva. Por lo tanto, se inició indagando por el marco social y político, para darle un trasfondo a la configuración de este tipo de relaciones.

El interés por las políticas educativas en el sector rural permitió visibilizar una problemática particular: la mayoría de las políticas para educación rural en Colombia se han preocupado más por el *deber ser* de las instituciones educativas, desconociendo con ello el *cómo* son realmente estas instituciones desde adentro.

Este *deber ser* de la educación rural se ha anidado en las políticas educativas, razón por la cual resultó ineludible, en esta la investigación, indagar cuáles han sido las diversas intencionalidades de los gobiernos colombianos frente al problema de lo rural. Para llegar a comprender estas expectativas, se optó metodológicamente por un análisis de contenido, siguiendo los planteamientos de Duverger (1962), los cuales posibilitaron una revisión detallada de las políticas, mediante la clasificación, categorización, análisis y comprensión de los documentos de estas.

Dado este panorama, el objetivo de este texto es exponer los resultados de los análisis realizados sobre la política educativa rural en Colombia, para hallar líneas de trabajo y tendencias. Rovelli (2018) advierte que para emprender un ejercicio de esta naturaleza es necesario, inicialmente, delimitar aquello que se quiere ver; desde esta perspectiva, no es posible analizar la política educativa de un país como un todo, pues se caería en descripciones vagas en las que no se hallarían relaciones ni tendencias. En virtud de lo anterior, consideramos pertinente especificar algunas coordenadas sobre aquello que se abordará en este trabajo. Como señala Díaz Ballén (2018), toda política educativa

se constituye de diversas capas: el *macrocontexto*, que es la capa más general y en donde se encuentran las políticas internacionales, nacionales y departamentales; el *mesocontexto*, que es la capa intermedia y hace alusión a cómo se vive la política educativa en lo institucional, y, finalmente, el *microcontexto*, donde se halla la dinámica más particular: la de los actores y el cómo comprenden y llevan a cabo dichas políticas en sus acciones cotidianas.

Sería pretencioso analizar en este artículo las diversas capas; por eso el trabajo se centrará en el *macrocontexto* de las políticas educativas rurales en el período comprendido entre 1990 y 2018. Dicho período histórico, aunque amplio, permite analizar las diversas intencionalidades que el Gobierno colombiano ha tenido sobre este sector. En esta dinámica, como estrategia metodológica, no se abordará en profundidad cada una de las políticas, sino que se agruparán teniendo en cuenta su intencionalidad, puesto que:

Toda política educativa está también sustentada por determinados postulados. Son aquellos principios filosóficos y sociales sobre los que se erigen los fines y objetivos que orientan la acción educativa [...] son postulados que emanan de un determinado tipo de sociedad y del deseo de conformar un determinado tipo de hombre. En definitiva, estos principios y postulados fundamentales se plasman en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. (Fernández, 1999, p 25)

Abordar de esta manera las políticas educativas rurales, por un lado, permite ver la totalidad del campo en cuestión, y por el otro, da la posibilidad de comprender las concepciones y el conjunto de decisiones que se ha adoptado para el sector rural. Del mismo modo, hay que advertir que dicho ejercicio de análisis también debe contemplar la evaluación como un instrumento que permite dibujar los avances, límites y perspectivas de las políticas analizadas, pues solo así el trabajo se desprendería de ser un ejercicio netamente técnico-descriptivo.

En consecuencia, se propone la siguiente ruta: en el primer apartado, titulado "La educación rural en la normatividad colombiana", se pretende conceptualizar qué es la educación rural teniendo como base la Constitución Nacional y la ley 115 de 1994;

en el segundo apartado, "Políticas educativas rurales y planes de desarrollo", se busca hacer un seguimiento a las diversas concepciones y preocupaciones que ha tenido la educación rural para los gobiernos de Colombia en el periodo comprendido entre 1990 y 2018; enseguida, teniendo como insumo el apartado anterior, se configura el tercer apartado, "Primera tendencia: políticas de cobertura", en donde se agrupan aquellos proyectos que buscan flexibilizar el servicio educativo rural para acoger a todas las comunidades rurales del país; luego, en el cuarto apartado, "Segunda tendencia: políticas economistas y educación rural", se habla de las políticas de corte economicista que ven lo rural solo en términos cuantitativos y productivos; posteriormente, se desarrolla el quinto apartado, "Balance: la educación rural más allá de la cobertura y de la economía", en donde se realiza una evaluación sobre la importancia de los sujetos y de los contextos para la formulación de una política educativa pertinente, y, finalmente, se presentan las conclusiones.

La educación rural en la normatividad colombiana

Este apartado busca contextualizar, mediante un rastreo sobre lo que significa la educación rural en la normatividad colombiana. Para ello, se abordarán dos documentos importantes: el primero, y más general, la Constitución Política de Colombia; el segundo, más particular, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación).

Inicialmente, en lo que respecta a la Constitución Política de 1991, en el artículo 67 se define a la educación como "un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura".

En ese mismo artículo de la Constitución, se señala que son responsables de la educación el Estado, la sociedad civil y la familia; sin embargo, más adelante se advierte que es función del Estado ejercer la vigilancia y regulación del servicio educativo garantizando tanto el cumplimiento de sus fines como la cobertura, el acceso y permanencia. Respecto a lo rural, la Carta Política señala, en sus artículos 64 y 65, que el Estado debe proveer a los campesinos de acceso a la tierra y servicios como salud,

educación y vivienda; asimismo, se manifiesta que el sector rural tendrá una atención especial por parte del Estado, pues es allí en donde se concentra la provisión de alimentos para el país y, por consiguiente, es necesario incentivar actividades que propendan por el mantenimiento y desarrollo de las mismas.

Estos principios y responsabilidades que se enuncian en la Constitución Política de Colombia van a materializarse en la Ley 115 de 1994. Específicamente en el capítulo 4 de esta ley, titulado “La educación campesina y rural”, se empieza, por primera vez, a caracterizar y a diferenciar la educación rural de la educación regular. La educación rural se plantea entonces en diferentes modalidades —formal, no formal e informal—, y se hace énfasis en “la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país. (Ley 115 de 1994, art. 64).

En esta lógica, en la normatividad colombiana, la educación rural es conceptualizada a partir de dos perspectivas: una que la concibe desde la flexibilidad para garantizar la integración y el derecho al servicio educativo, y otra que la considera como una educación ligada a actividades productivas relacionadas con el campo. Esta conceptualización ha empezado a ser cuestionada en los últimos años, por cuanto ve la ruralidad como un concepto general que simplifica la diversidad del territorio y de sus habitantes. Al respecto, Dirven (2011) señala que la ruralidad no puede considerarse como un concepto “estático”, pues el campo, como territorio, está sujeto a constantes reconfiguraciones y diversificaciones; sería un error, por tanto, pensar que lo rural se limita a actividades meramente agropecuarias y que la población es completamente campesina.

No obstante, como veremos más adelante, esta conceptualización subyace, y se mantendrá, en las diferentes propuestas de los planes de desarrollo, generando así una simplificación y homogenización de lo que es rural. Esta manera de abordar la ruralidad desde la normatividad ha posibilitado la invisibilización y el desconocimiento de las múltiples ruralidades que tiene nuestro país.

Políticas educativas rurales y planes de desarrollo

En las últimas décadas, Colombia ha implementado variadas estrategias para la educación rural. Estos esfuerzos se han materializado en políticas que se enfrentan tanto a diversos contextos como a realidades institucionales que luchan cotidianamente por llevar a cabo los lineamientos propuestos, ya que: “La política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular” (Espinoza, 2009, p. 8).

Cada una de esas intencionalidades, o metas particulares, han variado según los gobiernos. No obstante, es preciso aclarar que en dichas políticas han existido rupturas, pero también ciertas continuidades al mantenerse postulados y líneas de trabajo de un gobierno a otro. El análisis de los planes de desarrollo permite identificar y agrupar los objetivos particulares, por cuanto allí residen las estrategias que se han trazado los gobiernos para justificar diversas acciones estatales. Bajo tal argumento, este apartado abordará, como material de análisis, los diversos planes de desarrollo desde 1990 hasta 2018, para conocer qué concepciones han imperado frente a la educación rural y, de este modo, configurar tendencias, perspectivas y agrupamientos.

En el Plan de Apertura Educativa (1990- 1994) se evidenció la preocupación por reducir la brecha de inequidad que existía entre la educación rural y la educación urbana; para ello, se propuso, por un lado, promover tanto la asistencia como la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela rural, y por otro, la focalización de recursos para las áreas más pobres (Perfetti del Corral, 2003). Respecto a los docentes, se adoptó el modelo de Escuela Nueva (que profundizaremos más adelante), con el fin de flexibilizar los contenidos y las dinámicas que el docente llevaba a cabo en el aula.

Durante el periodo de 1994 a 1998, el Plan llamado “El salto educativo y cultural” mantuvo la línea de trabajo del Gobierno anterior en materia de cobertura, aunque, como innovación, se propusieron subsidios que garantizaran la permanencia de los

estudiantes en el sistema educativo. Este Gobierno también se preocupó por conocer experiencias de trabajo pedagógico exitosas para socializarlas entre los maestros pertenecientes a instituciones educativas con bajos resultados.

Dicha preocupación fue compartida luego por el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz (1998-2002)”, con el cual se inicia la promoción de experiencias y el diseño de modalidades no formales para atender niños, jóvenes y adultos de los sectores rurales. El trabajo de este Gobierno incentivó múltiples experiencias y modelos para la atención de esta población; sin embargo, no se quedó ahí, por primera vez hubo una preocupación por lo rural y se desplegaron diversos mecanismos para intervenir el campo colombiano:

Las acciones en el sector agropecuario estarán dirigidas a integrar y modernizar al sector rural, mediante una política que busca promover condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo [...]

Para lograr este objetivo es necesario ser eficientes en la ejecución de los programas gubernamentales adelantados de manera participativa y descentralizada basado en un ajuste institucional que facilite la integración y regionalización de las acciones y la adecuación de las instituciones a las dinámicas de mercado (Ley 508 de 1999, art. 4, núm. 7).

Así, por primera vez, las políticas de cobertura se orientaron bajo principios de racionalización y calidad. Desde esta lógica, la educación rural buscaba integrar al estudiante con el mundo del trabajo y la producción, implementando para ello modelos educativos flexibles que no solo tenían como foco a la población con edad escolar, sino que incluían tanto a jóvenes como adultos. Esta modernización significó, además, una inversión en conectividad e infraestructura informática. Entre los avances de este plan de desarrollo estuvo la apertura de 1,4 millones de cupos educativos en zonas rurales; aunque se debe señalar que la brecha de inequidad se mantuvo incluso después de este Gobierno: mientras que en el 2005 la zona urbana mantenía un promedio de

8,9 años de escolaridad, la zona rural tenía en promedio 5 años (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Esta inequidad motivó que el Plan de Desarrollo “Estado comunitario: la revolución educativa (2002-2010)” iniciara con el trabajo de cerrar estas brechas, no solo entre la educación rural y urbana, sino también entre la educación privada y la educación pública. Allí se conceptualiza la educación en términos de calidad como: “Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad” (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2012, p. 5). En el discurso de este plan de desarrollo perviven conceptos como *competitividad* y *eficiencia*, y se hace mayor énfasis en que las instituciones educativas deben estar concatenadas con el proyecto de progreso que tiene la nación colombiana.

En esa misma línea, surge el Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país (2010-2018)”, en donde se da a la educación la principal responsabilidad para traer igualdad social y, por ende, el crecimiento económico (MEN, 2017). Este plan de desarrollo tuvo una meta específica: convertir al país en el más educado en el año 2025, y por esta razón buscó aumentar los índices de calidad en la educación. Si para los anteriores gobiernos lo importante era la cobertura y la intervención a nivel institucional para el progreso económico, el Gobierno 2010- 2018 buscaba una apertura mucho mayor, es decir, mejorar los resultados de Colombia en comparación con otros sistemas educativos del mundo, para justificar diversos ajustes que llevaran al país a ser más competitivo. Dicha apertura generó que diversos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), intervinieran más fuertemente y sugirieran diversas reformas sobre el sistema educativo colombiano; todo esto, desconociendo las particularidades de los contextos y la voz de los mismos sujetos (Tamayo, 2017).

Este panorama de la política educativa rural en las últimas décadas, como lo muestra la tabla 1, evidencia dos tendencias particulares. La primera, sustentada en la cobertura, en la cual el

problema de la educación rural se resuelve con la oferta de más cupos escolares para generar una igualdad de oportunidades; la segunda, de corte economicista, que plantea índices de calidad y eficiencia para intervenir a nivel institucional y formar un sujeto productivo según las demandas del mercado.

Tabla 1. Énfasis y tendencias de las políticas educativas rurales en Colombia (1990-2018)

Política educativa	Problemas en la educación rural	Tendencia de la política
Plan de Apertura Educativa (1990-1994)	<ul style="list-style-type: none"> Inasistencia Analfabetismo Escasa oferta Falta de docentes rurales 	Cobertura
Salto educativo y cultural (1994-1998)	<ul style="list-style-type: none"> Inequidad y ampliación de brechas entre lo rural y urbano Deserción Baja calidad y rendimiento 	
Cambio para construir la Paz (1998-2002)	<ul style="list-style-type: none"> Calidad educativa Eficienci Falta de asignación y despilfarro del gasto público para la educación rural 	Económica
Estado Comunitario: la revolución educativa (2002-2010)	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura Calidad Educación poco pertinente para el mundo del trabajo 	
Todos por un nuevo país (2010-2018)	<ul style="list-style-type: none"> Baja calidad Eficienci Integración económica 	

Nota. Elaboración propia a partir de las políticas educativas del sector rural (1990-2018).

Ambas tendencias se configuran en el marco de un determinado plan de trabajo. Precisamente Kessler (2005) señala que en Latinoamérica han existido temas de debate recurrente entre los diferentes países sobre la educación rural: en primer lugar, se compara la educación urbana con la rural, estableciendo la nece-

alidad de igualar los años de escolarización y permanencia de los niños, jóvenes y adultos; en segundo lugar, se establece que la escuela rural debería preparar a los sujetos para las dinámicas de la globalización; un tercer aspecto son los beneficios que trae las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para potenciar la educación en ciertas zonas; y por último, se muestra la escuela rural en términos estadísticos en donde se evidencian problemas como la deserción, la calidad y la repitencia. Dichas temáticas de trabajo se han materializado en las políticas que se han implementado en el país y que se pueden agrupar en las tendencias antes mencionadas; sin embargo, como elemento común, se puede advertir que ambas tendencias han tendido a pensar la educación rural en términos de intervención; en consecuencia, se ha mostrado como un lugar vulnerable, carente y susceptible a múltiples reformas institucionales.

Primera tendencia: políticas de cobertura

Las políticas educativas se anidan en los planes desarrollo; sin embargo, como decisiones institucionales, deben aterrizar en los contextos en forma de modelos o proyectos que guían las acciones particulares. Conforme a esta dinámica, el propósito de este segundo apartado es conocer los diversos modelos que se configuran bajo la primera tendencia, que denominamos *políticas rurales de cobertura*. En este primer agrupamiento estarán aquellas estrategias que buscan, por un lado, flexibilizar el servicio educativo para garantizar la permanencia, y por el otro lado, ciertos proyectos que posibilitaban a la población rural volver a la escuela y finalizar los estudios pendientes.

Dentro de las primeras experiencias se encuentran, desde la década de 1970, las Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR), este proyecto trataba de integrar la escuela municipal con escuelas satélite que, comúnmente, eran las que se ubicaban en las veredas y prestaban el servicio de educación básica primaria. Los estudiantes que tomaban la decisión de finalizar sus estudios y de pertenecer al proyecto se trasladaban eventualmente a la cabecera municipal para hacer prácticas agropecuarias; asimismo,

recibían clases en las escuelas pertenecientes a la red ubicadas cerca a sus viviendas.

En esta misma línea, surge la Postprimaria Rural, proyecto que, a diferencia de las CDR, atendía tanto a adultos como a jóvenes que habían interrumpido abruptamente sus estudios por no tener geográficamente cerca instituciones que ofertaran el bachillerato y que, por las distancias, no podían continuar con sus estudios (Cuesta, 2008).

Estos dos modelos se alimentaron, en mayor y en menor medida, de lo que planteaba la Escuela Nueva. Esta propuesta surge en la década de 1960 en la Universidad de Pamplona, en Norte de Santander; sin embargo, solo fue adoptado oficialmente por el MEN hasta 1976 (Ramírez et al., 2006). La Escuela Nueva se basaba en metodologías activas, colaborativas y participativas, y permitía atender, en una sola clase, a población de diversas edades y niveles educativos; además, por primera vez, este modelo fisuró los muros escolares para establecer vínculos comunitarios y el desarrollo de proyectos productivos conjuntos:

El programa [Escuela Nueva] promueve el desarrollo de una relación fuerte entre la escuela y la comunidad, a través tanto del involucramiento de los padres en la vida escolar como buscando que los niños apliquen lo que aprenden a su vida real y profundicen en el conocimiento de su propia cultura. (Villar, 2010, p. 360)

Hay que advertir que estos modelos de cobertura no solo atendieron a la población infantil y juvenil, sino que también buscaron llegar al resto de la población rural. Por ejemplo, el programa Cafam, propuesto por la Caja de Compensación Familiar, se especializó en el trabajo con la población adulta y pretendía combatir el analfabetismo en el campo; en esta misma lógica, el Servicio Educativo Rural (SER) pretendía que los adultos campesinos accedieran a la educación en sus territorios desde la primaria hasta la educación media, empleando estrategias de autoaprendizaje y ciclos lectivos.

Tabla 2. Programas educativos rurales de cobertura

Tendencia de política educativa	Programas educativos rurales
Cobertura	Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR)
	Postprimaria Rural
	Cafam
	Servicio Educativo Rural (SER)

Nota. Elaboración propia.

Todos estos proyectos posibilitaron el regreso de muchas comunidades a la escuela, combatiendo así las alarmantes estadísticas de deserción y ausentismo escolar. Sin embargo, es importante señalar que, según el informe CEPAL (2002), se logró cierto avance, pero solo en el ciclo de primaria; en lo que respecta a la secundaria rural, aumentó la tasa de abandono escolar (tabla 3).

Tabla 3. Comparativo de deserción en las zonas rurales de Colombia durante la década de los noventa

Año	Desertores tempranos durante ciclo primario	Desertores al finalizar el ciclo primario	Desertores al inicio de ciclo secundario	Desertores al término del ciclo secundario
1991	44,1	39,6	13,4	2,9
1999	35,9	38,3	21,0	4,7

Nota. Elaboración propia a partir de los datos CEPAL (2002).

Dicha tendencia, según Cataño (1973), se debe principalmente a factores culturales. Los jóvenes empiezan a laborar de manera muy temprana y se convierten en una fuerza importante para la economía rural. Muchos de estos sujetos, por tanto, ven la escuela solo desde una perspectiva utilitaria, es decir, solo asisten para aprender algunas nociones de matemáticas y de lectoescritura, habilidades que casi siempre se adquieren en los primeros años de escolarización; los demás contenidos curriculares para el joven son irrelevantes y, por lo mismo, prefiere laborar y desempeñarse fuera del escenario escolar.

A pesar de lo anterior, esta tendencia política logró importantes avances en el camino de la universalización de la primaria en las zonas rurales del país. Si bien, muchos de estos proyectos emprendieron variados esfuerzos a favor de la cobertura, aún hoy se sigue percibiendo esta problemática. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2014), el 13,8 % de los niños entre los 12 y los 15 años no asisten a la escuela y, en cuanto a los jóvenes, el 39,4 % permanecen desescolarizados.

Pero, fuera de las cifras, existen progresos. Se encuentra, por ejemplo, el modelo de Escuela Nueva, que le permitía al docente consolidar una práctica pedagógica pertinente para los contextos rurales; si antes se llevaba el discurso sin una adaptación particular, ahora se piensa en las necesidades y recursos de las comunidades como material de trabajo pedagógico. Este modelo, además, abrió el panorama investigativo frente a la educación en estas zonas, pues demostró la diversidad de lo rural.

Segunda tendencia: políticas economicistas y educación rural

Civera Cerecedo y Costa Rico (2018) señalan que, después de mediados del siglo XX, los fines de la educación rural se empezaron a conjugar con los intereses de la agronomía de exportación, posibilitando así el ingreso de discursos economicistas que buscaban la capacitación técnica de la población juvenil. Colombia no fue ajena a esta dinámica, pues aparecieron proyectos como el Sistema de Aprendizaje Tutorial (en adelante, SAT) que tenía por objetivo: "Buscar que jóvenes y adultos de las zonas rurales del país completen el bachillerato por medio de una metodología que posibilite la integración de la educación con el trabajo y los procesos de organización social y comunitaria. (Perfetti del Corral, 2003, p. 203)

No es coincidencia que el SAT tuviera como foco a la comunidad, pues se pretendía convertir estos contextos sociales en lugares útiles y productivos para la economía de mercado. Dentro de la propuesta del SAT se habla de tres niveles: en el primero, *impulsor de bienestar rural*, el joven identifica un problema de la comunidad; en el segundo, *Prácticos de bienestar rural*, se pre-

tende llevar a cabo pequeños proyectos empresariales poniendo en juego saberes de producción y comercialización, y en el tercero, *bachiller en bienestar rural*, se consolida, finalmente, un trabajo en las poblaciones para que el sujeto se gane la vida (Cuesta, 2008).

En 1996 surgen los Planes de Educación Rural (PER), que nacen de la discusión nacional sobre las necesidades del campo. Esta discusión desembocó en el Contrato Social Rural, que mostró los problemas del campo colombiano e identificó a la educación como un lugar estratégico para cambiar dichas condiciones. El PER tuvo dos versiones; la primera, que va del 2000 al 2007, se preocupó por aumentar la cobertura; la segunda, que se desarrolla entre el 2007 y el 2015, intenta ampliar tanto la equidad como la igualdad de oportunidades. Sin embargo, ambas versiones mantuvieron un sesgo económico:

Los planes de educación rural sirven, en resumen, para hacer visible e incluir en el desarrollo nacional a la gente que vive y produce en la zona rural, sin cuya producción y vitalidad las zonas predominantemente urbanas no podrían desarrollarse y mejorar las condiciones de vida (MEN, 2012, p. 9).

Poco a poco se empieza a visibilizar la importancia económica del campo colombiano generando nuevos programas, como el Plan Especial de Educación Rural (PEER), que, a diferencia de los modelos anteriores, buscaba, una intervención mucho más directa, en tanto que:

En términos de calidad educativa, los estudios académicos han demostrado que esta es igual de importante a la cantidad de la misma, ya que aumentar los estándares en materia pedagógica genera un mayor impacto sobre la economía de un país (MEN, 2017, p. 32).

Para el PEER, los jóvenes rurales, y en general la población de dichas zonas, son pensados como mano de obra desperdiciada; sin embargo, si se toman las medidas y se explota los recursos rurales adecuadamente, estos sujetos pueden convertirse en una

fuerza laboral con potencialidad para mejorar las condiciones económicas de todo el país.

Este principio economicista se mantuvo con la promulgación de la Misión para la Transformación del Campo (en adelante MTC) en el marco de los Acuerdos de la Habana²; la MTC buscaba la inclusión social de la población rural bajo el enfoque de derechos, la eliminación de brechas entre lo rural y urbano, así como la implementación de modelos flexibles y el mejoramiento de la infraestructura educativa en las zonas rurales (Martínez-Restrepo et al., 2016). Sin embargo, dicha inclusión se perfiló desde un esquema meramente económico:

La concepción de desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos. (Misión para la Transformación del Campo, 2014, p. 1).

La MTC buscaba dejar de lado aquellas políticas asistencialistas, reduciendo así las responsabilidades del Estado con estas comunidades, en el marco de las diversas políticas neoliberales que se han implementado en el país.

2 Los Acuerdos de la Habana ponen fin al conflicto entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC. En estos acuerdos, lo rural cobra relevancia y se propone la Reforma Rural Integral (RRI) para reconstruir el tejido social afectado por más de cincuenta años de conflicto y superar la desigualdad en el campo.

Tabla 4. Programas educativos rurales economicistas

Tendencia de la política educativa rural	Programas educativos rurales
Economicista	Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)
	Planes de Educación Rural (PER), versiones 1 y 2
	Plan Especial de Educación Rural (PEER)
	Misión para la Transformación del Campo (MTC)

Nota. Elaboración propia.

Esta tendencia economicista ha atraído una atención equivocada hacia las zonas rurales, pues muchos informes como el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) resaltan la riqueza de estos lugares, las deudas históricas con el campo colombiano y las maneras más propicias para intervenirlo; dicha atención, en pro de la explotación de recursos tanto humanos como naturales.

Balance: la educación rural más allá de la cobertura y de la economía

Las políticas y programas que se han expuesto son el resultado de decisiones unilaterales sobre la educación rural, por cuanto parten comúnmente de la generalidad y olvidan el marco social y cultural en donde se llevan a cabo (Mendoza, 2004). Esta dinámica genera que el impacto de dichas decisiones gubernamentales sea bajo, pues no pasan de ser meras propuestas y acciones desarticuladas y poco aterrizadas para las diversas ruralidades que tiene el país:

La política educativa rural no es pertinente; entre otras cosas, porque bajo esas circunstancias se da cabida a un modelo educativo para ciudadanos cosmopolitas, como imagen precisa de saberes que prepara a sus estudiantes para ser buenos consumidores, obviando, aulas perdidas en montañas, valles y páramos del campo, toda la ruralidad de nuestro país. (Arias Gaviria, 2017, p. 55)

Asimismo, hay que advertir que las políticas educativas para el sector rural en Colombia tienen una idea parcializada de la población que habita estas zonas; se les da el rostro de carentes y vulnerables y se les concibe como sujetos que pueden ser fuente de riqueza por su mano de obra. Esta manera de comprenderlos, invisibiliza las verdaderas necesidades de las comunidades rurales y vacía de toda posibilidad a estos sujetos para consolidar cambios desde su propio contexto. A propósito de lo anterior, Rivera Sepúlveda (2015) señala:

El bienestar y la calidad de vida en los sectores rurales se proyecta desde una educación técnica tendiente al mejoramiento de la capacidad productiva de la población, antes que el fortalecimiento de los valores culturales y democráticos de las comunidades. (p, 105)

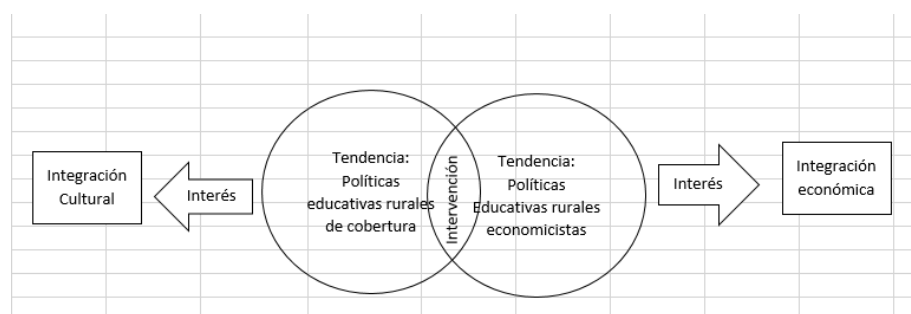
Esta concepción parcializada de las ruralidades en el país ha ido en detrimento del bienestar de las comunidades, pues persiste una visión netamente cuantitativa que no profundiza en las ideas y en las verdaderas necesidades de estos sujetos.

Respecto a la tendencia de las *políticas educativas rurales de cobertura*, vemos que concibe a las poblaciones rurales como desprovistas de capital tanto económico como cultural. Dichas políticas, por lo tanto, tienen el interés de integrar a los sujetos con el proyecto nacional y, para ello, buscan desplegar diversas estrategias para suministrar el servicio educativo. Tal tendencia hizo posible que se expandiera el discurso escolar, ampliando la oferta para atender a la mayoría de los sujetos que habitan en zonas rurales; sin embargo, aunque hubo avances, se mantuvo un enfoque asistencialista, cuya única preocupación fue la de reducir las estadísticas de deserción escolar. Todo esto, generado por la emergencia de diversos estudios cuantitativos que evidenciaban que la deserción escolar en las zonas rurales era casi el doble que la de los centros urbanos (Hernández, 2018).

Por otra parte, en la tendencia de las *políticas educativas economicistas*, el interés iba más allá del asistencialismo, pues se buscaba dotar a las comunidades de diversas herramientas para ser productivas. En esta línea, se concibe al campo como una

“despensa” repleta de recursos humanos y naturales desaprovechados; el PNUD (2011), por ejemplo, señala que el bienestar en la ciudad depende directamente del campo. Por consiguiente, estas políticas buscaban integrar productivamente a estas comunidades y hacer de ellas un insumo importante para la producción nacional, y muchas de las reformas que han seguido esta línea han tendido a fusionar la educación con la esfera económica.

Figura . Intereses de la política educativa rural



Nota. Elaboración propia.

Las formulaciones de dichas políticas han partido de supuestos, de aquello que un determinado gobierno considera relevante resolver. Esta visión ha dejado de lado el marco social y cultural en donde aterrizan diversas decisiones. Por ello, las implementaciones de las políticas educativas rurales son conflictivas, pues muchas veces los intereses políticos no concuerdan, e incluso van en contravía, con las metas y visiones de desarrollo que tienen las mismas poblaciones rurales.

Toda política educativa implementada en el sector rural debe partir de un conocimiento no netamente estadístico, sino cualitativo de las comunidades; solo así se consolidarían políticas educativas acertadas y con impacto social.

Conclusiones

Es innegable que la educación rural en Colombia requiere de una mirada diferenciada. Durante las últimas décadas, las zonas rurales se han venido transformando, y estos cambios merecen ser reconocidos por la misma política educativa. De hecho, el conocimiento de estas realidades sociales constituye un insumo

importante para generar una pertinencia política que vaya más allá del desarrollo de una educación técnica y para el trabajo.

Si bien es cierto, tanto la tendencia de política educativa de cobertura como la economicista se han interesado por integrar a los sujetos de estas zonas, ninguna de estas perspectivas ha logrado conseguir la integración más importante: la *integración política*. Esta dinámica ha generado la invisibilización y la no identificación de estas poblaciones con el Estado nacional.

Asimismo, al indagar la categoría rural en la política educativa, vemos que se mantiene una lógica particular: la necesidad de intervención para el campo colombiano; una intervención que, por un lado, busca alfabetizar a la población, y por el otro, busca dotar de herramientas a estos sujetos para modernizarlos. Desde esta perspectiva, el Estado implementa modelos externos que desconocen las particularidades sociales de estas comunidades, convirtiendo así la educación en una estrategia para mantener la desigualdad social. En los programas desarrollados para la educación rural vemos que prima la educación técnica y para el trabajo, olvidando, con ello, la formación humanística y política que podría llegar a movilizar tanto el bienestar como la integración social de estos sectores.

Otro de los temas recurrentes en las políticas educativas es la concepción dicotómica de lo rural, es decir, lo rural se define por oposición. En Colombia, lo rural se concibe como lo atrasado y lo urbano como lo moderno, generando así un despliegue de políticas subsidiarias que desconocen las particularidades de estas poblaciones y que tienen como único fin absorber a al sector rural y consolidar un proyecto moderno.

Ante esta dinámica, es urgente que las políticas en educación rural piensen el contexto social e incluyan las necesidades locales dentro de sus propuestas, para lograr así una política mucho más situada frente a la cultura social en la cual está inmersa la escuela. De lo contrario, el discurso pedagógico, por estar poco aterrizado, puede convertirse en un factor de expulsión, migración, negación y rechazo de la misma cultura local.

El diálogo y el encuentro con las comunidades rurales pueden convertirse en un escenario para consolidar una política educativa pertinente, y estos ejercicios, aunados con el conocimiento investigativo sobre lo rural, constituyen una triada de trabajo importante, pues permitirían hacer un balance acerca de aquello que se ha implementado en el sector rural y lo que podría llegar a ejecutarse. Es innegable que toda comunidad rural tiene una idea de desarrollo, y una exploración inicial de estas visiones daría luces para proponer una política educativa que se ajuste a las expectativas de las comunidades.

Finalmente, podemos ver que lo rural ha cobrado importancia en los últimos años; sin embargo, más allá de lo económico, se halla una cultura que es importante conocer para evitar generalizaciones que reducen la complejidad de este contexto social. Si las políticas educativas desconocen estas complejidades, tendremos simplemente modelos de índole prescriptiva, en los cuales el lineamiento sacrifica la pertinencia.

Referencias

- Arias Gaviria, J. (2017). Problemas y retos de la educación rural colombiana. *Revista Educación y Ciudad*, (33), 53-62. <https://doi.org/10.36737/01230425.v0.n33.2017.1647>
- Cataño, G. (1973). *Educación y Sociedad en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Civera Cerecedo, A. & Costa Rico, A. (2018) *Desde la historia de la educación: educación y mundo*. Historia y Memoria de la Educación 7 (2018): 9-45
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). *Panorama social de América latina*. Naciones Unidas. División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL
- Constitución Política de Colombia. (1991). <http://secretariase-nado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

- Cuesta Moreno, Ó. J. (2008). Reflexiones sobre la educación rural en el marco de la comunicación-educación. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 8(15),89-102.
- DANE. (2014). 3er Censo Nacional Agropecuario, Tomo 2. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>.
- Díaz Ballén, J. (2018). Políticas curriculares y evaluativas en educación primaria y secundaria en Argentina, Chile y Colombia: estudio de caso comparado [Tesis de doctorado, Universidad Pedagógica Nacional]. <http://hdl.handle.net/20.500.12209/10959>
- Dirven, M. (2011). Corta reseña sobre la necesidad de redefinir "rural". En M. Dirven, R. S. Echeverri, A. Rodríguez, D. Candia, C. Peña, & S. Faiguenbaum, *Hacia una nueva definición de 'rural' con fines estadísticos en América Latina* (pp. 9-11). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Duverger, M. (1962) *Métodos de las Ciencias Sociales*. Ariel.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8).
- Fernández, J. (1999). *Manual de política y legislación educativa*. Síntesis.
- Hernández, J. (2018, 19 de mayo). La difícil situación de las escuelas rurales en Colombia. *El espectador*. <https://www.elespectador.com>
- Ley 115 de 1994 (8 de febrero). Por la cual se expide la Ley General de Educación. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 41.214.

- Ley 508 de 1999 (29 de julio). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 43.651.
- López Ramírez, L. R. (2006). Ruralidad y educación rural. Referentes para un Programa de Educación Rural en la Universidad Pedagógica Nacional. *Revista Colombiana de Educación*, (51). <https://doi.org/10.17227/01203916.7687>
- Martínez-Restrepo, S. Pertuz, M. C. y Ramírez, J. M. (2016). *La situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo*. Compartir; Fedesarrollo. <https://bit.ly/2AU0WP2>
- Mendoza, C. (2004). Nueva ruralidad y educación; miradas alternativas. *Geoenseñanza*, 9(2) 169-178.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Manual para la formulación y ejecución de Planes de Educación Rural. Calidad y equidad para la población de la zona rural*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Plan Especial de Educación Rural: Hacia el desarrollo rural y construcción de paz (PEER)*.
- Misión para la Transformación del Campo.(2014). *Saldar la deuda histórica con el campo: marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Perfetti del Corral, M. (2003). *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*. Reduc; Crece; Universidad Pedagógica Nacional; FAO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.(2011). *Informe nacional del desarrollo humano. Colombia rural: razones para la esperanza*. http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/
- Rivera Sepúlveda, A. A. (2015). Estado del arte sobre la escuela rural: una perspectiva desde los vínculos entre escuela y

comunidad. *Itinerario Educativo*, 29(65), 99-120. <https://doi.org/10.21500/01212753.1704>

Kessler, G. (2005) Estado del arte de la investigación sobre juventud rural en América Latina. En R. Bruniard (Coord.), *Educación, desarrollo rural y juventud*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE)-UNESCO.

Ramírez, M., & Téllez, J. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. Robinson & M. Urrutia (Eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.

Rovelli, L. I. (2018). *Instrumentos para el análisis de las políticas educativa*. En C. Suasnábar, L. Rovelli, & M. Di Piero. (Eds.), *Análisis de política educativa: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina* (pp. 37-53). Universidad Nacional de la Plata.

Tamayo, L. A.(2017). Orientación conceptual y metodológica del estudio sobre prácticas de evaluación en las instituciones educativas del Distrito. En L. Tamayo, L. Niño, L. Cardozo, & O. Bejarano (Eds.). *¿Hacia dónde va la evaluación? Aportes conceptuales para pensar y transformar las prácticas de evaluación* (pp. 11-71) Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. <https://repositorio.idep.edu.co/handle/001/923>

Villar, R. (2010). El programa Escuela Nueva en Colombia. *Revista Educación y Pedagogía*, 7(14-15), 357-382.

