

Colombia territorio rural:

apuesta por una política
educativa para el campo

Ministra de Educación Nacional
Gina Parody D'Echeona

Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
Víctor Javier Saavedra Mercado

Gerente Crédito Externo
Ingrid Vanegas Sánchez

Directora de Cobertura y Equidad
Ángela Patricia Henao Ospina

Subdirectora de Permanencia
Martha Elena Herrera Cifuentes

Equipo Técnico de Permanencia
Jesús Alirio Naspirán Patiño
Farid Prado Campo
Luz Yenny Hernández Robayo

Coordinación Técnica PER
Astrid Mejía García

Equipo Técnico PER
Fanny Rocío Aldana
Sandra Patricia González
Jhon Jairo Mateus
Zullybeth Mora
Andrea Johanna Parra
Mónica Velasco
Maricel Cabrera

Asociación Visión Social

Directora Ejecutiva
Brigitte Niño Arévalo

Fotografías
Asociación Visión Social

Autores
Javier Serrano Ruíz
Luis Ramiro López
Gloria Edith Puentes Avila
Carlos Felipe Romero Galvis
Jorge Enrique Arce Hernández
María Fernanda Viteri Noguera

Diseño y diagramación
Diego Mauricio Chaparro Rincón

ISBN: en trámite

Revisión técnica
Maria Isabel Fernandes Cristóvão

Contenido

Abreviaturas y siglas utilizadas en este documento	3
Presentación	4
1. Elementos conceptuales básicos	7
1.1. La educación desde una perspectiva de derechos	7
1.2. Ruralidad	10
1.3. Territorio y desarrollo rural con enfoque territorial	14
2. Lineamientos de política	18
2.1. Sobre condiciones para el acceso y la permanencia	20
2.1.1. Educación inicial.....	20
2.1.2. Educación básica secundaria y media	22
2.1.3. Educación superior	28
2.2. Factores para la calidad	30
2.2.1. Estrategias pedagógicas	31
2.2.2. Recursos humanos	35
2.2.3. Ambiente escolar	38
2.2.4. Aspectos curriculares	40
2.3. Institucionalidad e intersectorialidad	44
2.3.1. Nivel nacional	44
2.3.2. Nivel departamental y de municipios certificados	45
2.3.3. Nivel municipal no certificado	46
2.3.4. Instituciones educativas rurales	47
2.3.5. Intersectorialidad	48
2.3.6. Participación social	49
2.4. Planeación y financiamiento	50
Referencias	54

Abreviaturas y siglas utilizadas en este documento

CAR	Corporaciones Autónomas Regionales.
CER	Comité de Educación Rural.
CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia
CNA	Censo Nacional Agropecuario.
CONTCEPI	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DER	Dirección de Educación Rural.
DPS	Desarrollo Profesional Situado.
ECO	English for Colombia.
ECV	Encuesta de Calidad de Vida.
ENS	Escuelas normales superiores.
ETC	Entidades territoriales certificadas para educación.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
IE	Institución educativa.
IER	Institución educativa rural.
IES	Instituciones de educación superior.
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
JAC	Juntas de acción comunal.
JUME	Juntas municipales de educación.
LESMA	Lectura, escritura y matemáticas para la primaria rural.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
MEF	Modelos educativos flexibles.
MEN	Ministerio de Educación Nacional.
MTC	Misión para la Transformación del Campo.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONG	Organización no gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OREALC	Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
PEC	Proyecto Educativo Comunitario.
PEI	Proyecto Educativo Institucional.
PER	Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIER	Proyecto Institucional de Educación Rural.
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, “Todos por un Nuevo País”.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPP	Proyectos pedagógicos productivos.
PTA	Programa Todos a Aprender.
SE	Secretarías de educación.
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Presentación

La información disponible muestra que el sistema educativo nacional todavía no tiene la capacidad de garantizar a todas las personas que viven en las zonas rurales el goce pleno del derecho a la educación. Esta circunstancia incide negativamente en el bienestar de la población en lo concerniente al acceso a los bienes públicos sociales y, por tanto, en el grado de inclusión del que disfrutan el resto de los colombianos. La inequidad en el acceso de la población rural a los bienes públicos se manifiesta también en la limitación de las posibilidades de desarrollo económico y social de toda la sociedad colombiana.

El sistema educativo colombiano presenta en la actualidad algunas características que pueden condensarse como sigue. Estas se basan en datos de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) y del Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado por el DANE en 2014; estos últimos son preliminares y todavía están en proceso de revisión:

- Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), en 2013 el 49,3% de los niños y niñas menores de 5 años permaneció con su padre o madre en la casa; el 37,7% recibió atención institucional (DNP, 2015, p. 37).
- El 20% de la población rural entre 5 y 16 años reporta no estudiar, lo mismo que el 76% de quienes tienen entre 17 y 24 años (CNA).
- La educación básica primaria ha alcanzado una cobertura cercana a la universal.
- La cobertura es baja en básica secundaria (55%) y media (25%), especialmente en las zonas de mayor dispersión poblacional. En zonas urbanas, esta es superior en aproximadamente 20 puntos (MTC, 2015).
- En la educación terciaria, la cobertura alcanzada es mínima y la oferta para las zonas rurales y de gran dispersión poblacional es limitada. En 2013, mientras que en la zona urbana el 29,7% de los jóvenes mayores de 17 años obtenía un título en educación superior, en la zona rural, sólo lo hacía el 5,1%.
- Los resultados de los estudiantes colombianos en pruebas externas, tanto nacionales como internacionales, no son satisfactorios; además, quienes asisten a establecimientos educativos rurales tienen desempeños inferiores a los de aquellos que lo hacen en instituciones urbanas.
- En 2014 el índice de analfabetismo de la población rural mayor de 15 años ascendía al 12,4%, cifra que corresponde a más del doble de la observada en las zonas urbanas (5,2%) (DANE, 2014, cuadro 33).
- El 96% y el 88% de jóvenes urbanos y rurales, respectivamente, culminan la básica primaria. En contraste, el 74% de los urbanos concluye grado noveno y sólo la mitad (50%) de los de las zonas rurales lo hace.

- Las personas de 35 años y más que habitan en las zonas rurales tienen 4,1 años de escolaridad (menos que la básica primaria), mientras que quienes residen en áreas urbanas alcanzan 8,5 años (DANE, 2014, cuadro 36).
- También se observan diferencias importantes en la escolaridad alcanzada por los jóvenes entre 15 y 24 años: 8,1 años entre los de centros poblados y zonas rurales dispersas y 10,2 años para los de áreas urbanas (DANE, 2014, cuadro 36).
- Se destaca la correlación entre pobreza, bajo logro educativo y calidad del empleo. La mitad de los hogares rurales se dedica exclusivamente a la agricultura familiar. El 24% de los jóvenes entre 17 y 24 años de áreas rurales no estudian, ni trabajan ni están buscando empleo (MTC, 2015).

La representación demográfica de la población rural, su importancia económica, pero sobre todo el momento político de la sociedad colombiana en la perspectiva de instaurar un proceso sostenido de transformaciones que apuntalen la construcción de la paz, justifican la formulación de lineamientos que hagan de la educación instrumento no sólo de equidad e inclusión sino factor de desarrollo.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) propone al país los presentes lineamientos para la acción del sector educativo en las zonas rurales, con el fin de llegar a una política que conduzca a superar las brechas de inequidad y calidad que afectan a esta población.

Se entiende la política pública como la determinación de objetivos sociales y arreglos o mecanismos para alcanzarlos, a fin de dar respuestas y resolver situaciones insatisfactorias o problemáticas. Los lineamientos ocupan un lugar entre los grandes propósitos y la definición y ejecución de acciones que conduzcan a convertirlos en hechos.

Una política educativa es manifestación de la política social. Acciones en educación con respecto a un segmento social serán manifestación de una política educativa global acorde con la política social del Estado. La misma relación de coherencia entre política global y políticas sectoriales es esperable entre la política sectorial y sus acotaciones referidas a grupos poblacionales determinados.

Esta propuesta es el resultado de la experiencia de ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural (PER) durante los últimos quince años, además de numerosas consultas y foros tanto en entidades territoriales certificadas para educación (ETC) como regionales desarrollados durante 2015 con agentes educativos y otros actores sociales, de la revisión de experiencias significativas tanto en Colombia como en otros países y del análisis de un importante número de documentos.

En las consultas preparatorias tomaron parte organizaciones campesinas y de mujeres rurales, grupos de estudiantes, investigadores de la problemática rural, funcionarios de secretarías de educación (SE) y de otras entidades del Estado, docentes y directivos docentes y representantes de gremios de la producción y del gremio de maestros.

En el documento titulado “Anexo técnico” el lector encontrará la información sobre el proceso metodológico seguido, la consulta bibliográfica y los resultados de las consultas a actores sociales. La consulta bibliográfica comprende la revisión de elaboraciones académicas, documentación oficial sobre la educación rural, el PER, el conflicto y algunas experiencias nacionales y de otros países. Igualmente, contiene los resultados de las consultas regionales, conversatorios, grupos focales, foros locales y regionales realizados en función de la elaboración de estos lineamientos.

Durante lo corrido del siglo, el PER ha representado una respuesta importante del Estado a las necesidades educativas de los pobladores de la zona rural, con resultados notables. Ofreció a muchos niños y jóvenes la oportunidad de ingresar al sistema educativo o permanecer y avanzar en él; contribuyó a incrementar la cobertura de la educación; demostró que los jóvenes habitantes del campo acogen ofertas educativas que les permitan canalizar sus intereses; puso a prueba formas estructuradas y flexibles de educación para poblaciones dispersas y nuevas modalidades de formación de docentes en ejercicio.

El PER deja también importantes lecciones: las diversas condiciones del mundo rural exigen del sistema educativo flexibilidad para adecuarse a las características de los territorios y la población; la identificación y la aplicación apropiada de modalidades de educación aptas para contextos de dispersión son costosas en el sentido económico y demandantes en el técnico. Asimismo, la búsqueda de la equidad educativa requiere esfuerzos intensos y sostenidos de las administraciones regionales y nacionales.

Este documento contiene, en primer lugar, el planteamiento de tres elementos conceptuales básicos, considerados clave para las acciones futuras de desarrollo social en el campo: la educación como derecho, la ruralidad actual y la población rural en Colombia y la noción de territorio. En segundo lugar, la propuesta de lineamientos de política para la educación de la población rural colombiana, a partir de cuatro ejes temáticos: las condiciones que garantizan el acceso y la permanencia de la población en el sistema educativo; los factores que inciden en la calidad de la educación; la institucionalidad que sustenta el funcionamiento del sistema para el logro de los objetivos y, por último, la planeación y el financiamiento de la educación. Para cada eje temático se proponen rutas de acción necesarias para que los planteamientos que son objeto del documento lleguen a convertirse en hechos de política.

Ni los ejes ni los componentes sobre los que se presentan rutas, ni estas últimas, pueden considerarse en forma aislada con respecto a los demás. En la medida que las transformaciones que el sistema requiere y que se proponen se conviertan en hechos, nos acercaremos a un sistema educativo que garantice a la población de las zonas rurales del país el goce pleno del derecho a la inclusión social y productiva a través de la educación.

Finalmente, a manera de advertencia y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que puede significar en ocasiones el reemplazo del masculino genérico propio del español, se ha optado por otras alternativas de lenguaje incluyente, siempre que las consideramos apropiadas. En todo caso, es necesario tener presente que las expresiones en masculino genérico se refieren siempre a hombres y mujeres.

1. Elementos conceptuales básicos

El derecho de todos los ciudadanos a la educación incluye la consideración de las circunstancias particulares, que hace que las oportunidades sean aprovechables por todos con miras a satisfacer su derecho. Entre esas particularidades, son clave el género y la identidad étnica de las personas.

Aunque la organización político administrativa del país agrupa municipios en departamentos y ambos constituyen niveles de institucionalidad, se reconocen territorios compuestos de dos o más municipios con continuidad geográfica, características sociales y económicas comunes que los diferencian de otras agrupaciones y que constituyen, a su vez, unidades ordinariamente articuladas en relación con un epicentro que cumple la función de núcleo territorial. Estos territorios adquieren cada vez más importancia dentro de la planeación del desarrollo rural con enfoque territorial. A estos tres conceptos, la educación como derecho fundamental, la ruralidad y el territorio está dedicado el siguiente apartado de este documento.



1.1. La educación desde una perspectiva de derechos

La educación es condición para la inclusión social y productiva. La educación garantiza la inclusión a través de la formación de capital humano y capital social. En términos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND), “una sociedad educada es una sociedad que cuenta con una fuerza laboral calificada, sin grandes diferencias de ingresos y con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia” (DNP, 2015, p. 2).

- **La educación como derecho**

El país y el mundo conciben la educación como un derecho fundamental para todas las personas sin importar su condición de etnia, género, posición socioeconómica, cultura o creencias religiosas. Es derecho fundamental, porque es garantía de la satisfacción de los demás derechos. La satisfacción de los derechos fundamentales es obligación del Estado.

En el caso colombiano, la Constitución Política consagra la educación como derecho fundamental de los niños (art. 44) y de las personas en general y como un servicio público con función social (art. 67). El Estado está obligado a garantizar a toda la población las condiciones para satisfacer ese derecho, lo que se manifiesta en crear condiciones para el acceso, la permanencia y la promoción de una educación de calidad.

A partir de la declaración del país como estado social de derecho, la Constitución destaca el carácter pluralista y multicultural de la sociedad colombiana y el derecho de todos los habitantes a la igualdad y la dignidad (arts. 7 y 13). El Estado debe garantizar, mediante la educación, el respeto y el desarrollo de las particularidades culturales de todos los grupos étnicos, para facilitar la participación de sus miembros en la comunidad nacional. Esto se expresa, con respecto a los pueblos indígenas y tribales, en la Ley 21 de 1991 y en los instrumentos legales que la desarrollan a partir de la adopción del Convenio 169 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales.

En el nivel internacional, el país ha suscrito acuerdos en materia de derechos humanos que tienen su marco de referencia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948, cuyo artículo 25 se refiere al derecho que toda persona tiene a educación gratuita y obligatoria. En el mismo nivel se destacan la conferencia mundial sobre Educación para Todos, de Jomtiem, Tailandia, en 1990, el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, en 2000, y los Objetivos del Milenio, que prevén universalizar la educación primaria y avanzar en materia de equidad, igualdad entre sexos y autonomía de la mujer.

La ONU adoptó y desarrolló a partir de 1966, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el esquema 4A, compuesto por cuatro características que debe tener un sistema educativo para satisfacer el derecho a la educación: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Tomasevski, 2004).

- Asequibilidad. Se refiere a que los factores que garantizan el derecho estén disponibles. Se manifiesta, entre otros, en recursos materiales, humanos y técnicos suficientes, tales como infraestructura y dotación, docentes, instituciones educativas (IE) y modalidades.
- Accesibilidad. Es decir, que toda la población infantil pueda llegar a la escuela sin importar su ubicación, capacidades motoras, diversidades étnicas o socioeconómicas.
- Aceptabilidad. Se refiere a los factores que contribuyen a la calidad, tales como seguridad, salubridad, condiciones de los docentes, definición de estándares pedagógicos, textos, métodos de enseñanza y aprendizaje y pertinencia.
- Adaptabilidad. Alude a la permanencia que se garantiza con la flexibilidad, que hace que la educación se adecúe a las diversas condiciones sociales, étnicas y culturales de la población estudiantil. Se trata de asuntos como calendarios, atención a niños y jóvenes con necesidades especiales y el respeto a la identidad y a la diversidad.

En estas orientaciones de las Naciones Unidas se identifican las necesidades propias de la educación para las poblaciones rurales, dadas su ubicación, sus condiciones de vida y de trabajo, sus valores y prácticas culturales.

Prestar un servicio educativo que garantice el derecho de toda la población a educación de buena calidad significa que se reúnan las condiciones de una oferta suficiente y accesible,

con la flexibilidad y pertinencia necesarias para que la educación se convierta para todos en un bien social codiciable y disponible.

La Ley 115 de 1994 (General de Educación) establece en su capítulo IV un articulado especial sobre la educación campesina y rural: fomento de la educación campesina, proyectos institucionales de educación campesina, servicio social en educación campesina y granjas integrales. En este marco legal se inscriben esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) como el Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural (PER).

Según la UNESCO, el desarrollo de los países, su productividad y las posibilidades de su población para alcanzar mayor calidad de vida pasan por el nivel educativo de toda su población (UNESCO, 2007, p. 7). Esto hace referencia a que la educación es condición para la inclusión social y productiva, junto con otros factores que significan acceso a bienes públicos de interés social, tales como alimentación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento.

Por inclusión productiva se entiende el acceso a bienes públicos como tierras, riego, infraestructura vial, crédito, comercialización, asistencia técnica, ciencia y tecnología y recursos humanos especializados (Ocampo, 2014).

La educación es condición para la inclusión y el desarrollo, porque contribuye a la formación de capital humano y social. El Estado colombiano ha asumido la responsabilidad de garantizar la satisfacción del derecho de la población a la educación. Sin embargo, debe recorrerse todavía un gran trecho para lograr un servicio educativo de cubrimiento universal, pertinente y de alta calidad, especialmente para la población de las zonas rurales. Por eso se requiere una política educativa que considere en particular a ese grupo.

1.2. Ruralidad

Se refiere a los espacios naturales y a la población que los habita y genera de ellos su subsistencia. A través de los tiempos, las sociedades se identifican en su origen con actividades agrícolas, ganaderas, de caza y pesca para posteriormente desarrollar la industria y una gama amplia de servicios. Estos cambios en actividades económicas van asociados al surgimiento de las ciudades y a la concentración de la población en el medio urbano. No obstante, se conserva en todas las sociedades una población que sigue viviendo y trabajando en el medio rural en actividades extractivas o productivas de alimentos y materias primas esenciales para toda la sociedad.



En el país se ha caracterizado a la población rural con el criterio estadístico de **resto**, esto es, aquella ubicada por fuera de las cabeceras de los municipios, bien sean ciudades grandes, intermedias o pequeños pueblos, y representaría hoy en día 11.302.519 habitantes, el 23,7% de la población total (DNP, 2014, p. 10 y siguientes). Estudios recientes plantean la necesidad de revisar esta caracterización de la población rural a partir de conceptos de densidad poblacional; en consecuencia, consideran rurales los municipios con baja densidad de población y cabeceras municipales de menos de 25.000 habitantes. Según la MTC, de 1.122 municipios del país, 696 son rurales: 378 rurales y 318 rurales dispersos¹.

Así mismo, se constata que la ruralidad en el país del presente manifiesta cambios con relación a épocas anteriores dados su mayor interacción con la economía urbana, más amplia interconexión vial y de comunicaciones, mayor movilidad de las personas y, en general, tendencias a la homogenización cultural por el acceso de los habitantes rurales a los medios y a tecnologías modernas de comunicación y el mayor contacto de los pobladores con las culturas urbanas.

Finalmente, es de resaltar la irrupción de nuevos actores y actividades diferentes a las tradicionales agropecuarias en las zonas rurales. En las dos últimas décadas especialmente se han desarrollado actividades mineras, de explotación de hidrocarburos, infraestructuras viales y energéticas, turismo rural y cultivos ilícitos, con impactos diversos sobre la economía y la sociedad rural.

1. Municipios rurales son aquellos con densidad de población entre 10 y 100 habitantes por km² y cabeceras municipales de menos de 25.000 habitantes; municipios rurales dispersos son aquellos con densidades de menos de 50 habitantes por km² y cabeceras municipales de menos de 25.000 habitantes. (DNP, 2014, p. 10 y siguientes).

- **Población rural**

La población rural está compuesta en su base social por los campesinos, incluyendo en este término pequeños productores, indígenas, afrocolombianos y campesinos sin tierra. Los pequeños productores rurales son estimados en cerca de 2,8 millones, a los cuales hay que sumar sus familias (DNP, 2015c). Los indígenas rurales se estiman en 1.075.529 personas, sobre un total de 1.378.884 en todo el país. La población afrocolombiana rural se calcula en 667.116 personas, sobre un total nacional de 4.286.879 (DANE, 2005).

Tanto indígenas como afrocolombianos rurales han accedido a un reconocimiento legal de territorios donde pueden ejercer autonomía como comunidades locales: los indígenas mediante los resguardos (Ley 21 de 1991 y Ley 160 de 1994) y la población afrocolombiana en los territorios colectivos (Ley 70 de 1993). Se advierte, además, en algunas zonas, la emergencia de un movimiento de comunidades de campesinos no indígenas asentadas en zonas fronterizas con resguardos y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, y su tendencia a exigir del Estado un estatuto legal equivalente al que han conquistado sus vecinos reconocidos como grupos étnicos; para ello reivindican el reconocimiento de su identidad y particularidades culturales.

Las características comunes de las poblaciones indígenas, afrocolombiana y rural mestiza, “mayoritaria”, tienen que ver con su forma de producción en pequeñas explotaciones basadas en la mano de obra familiar. Todos han sido víctimas principales del marginamiento, el conflicto político y el desplazamiento consecuente que han convertido a grandes grupos, a la fuerza, en población urbana. El conflicto político ha contribuido al debilitamiento del tejido social de muchas comunidades rurales. No obstante lo anterior, los campesinos constituyen un sector clave en la seguridad alimentaria y el equilibrio social del país.

Así como son identificables características comunes, las poblaciones campesinas (indígenas, afrocolombianas y rural mestiza) se diferencian por su ubicación geográfica y su contexto productivo territorial. Unos habitan zonas donde predominan la pequeña propiedad o formas de acceso a la tierra que no significan apropiación individual sino posesión (régimen de resguardos o territorios comunales). Otros, la mayoría, explotan pequeñas unidades productivas, combinan cultivos permanentes de productos de exportación (café, especialmente), con los cultivos de productos agrícolas y ganadería en pequeña escala, orientados principalmente al pequeño comercio local o regional. Algunos grupos se encuentran en áreas de influencia de empresas agroindustriales que explotan plantaciones (cultivos permanentes orientados al comercio internacional); su economía depende en gran parte de su relación con esas grandes empresas (caso de los pequeños palmeros, especialmente en zonas del Magdalena medio o de la costa pacífica).

Existe, además, una capa de población campesina constituida por quienes no son ni propietarios ni poseedores de tierra, sino que venden su fuerza de trabajo, en muchos casos mediante la trashumancia, y se asientan por épocas en centros poblados o cabeceras municipales. Mientras unos viven en sus predios, otros lo hacen en poblados, cabeceras municipales rurales o zonas periféricas de las ciudades, desde donde se desplazan a sus

unidades productivas o donde ejercen una actividad económica que en la gran mayoría de los casos está ligada al campo (DNP, 2014, p. 10 y siguientes).

Las poblaciones indígenas y afrocolombiana han obtenido un régimen legal que les confiere un estatus jurídico especial que da a sus territorios carácter de entidades territoriales y reconoce a sus autoridades como autoridades del Estado en sus jurisdicciones, además de otras disposiciones que les permiten promover y defender sus intereses. Al mismo tiempo, ellos han creado, con niveles desiguales de desarrollo, una institucionalidad propia, que se traduce a nivel local en organizaciones que toman decisiones, canalizan y actualizan redes de solidaridad tradicionales. En educación, existe en la actualidad la posibilidad de que organizaciones indígenas asuman la responsabilidad de administrar la educación de sus comunidades a través de contratos con el Estado, mientras se produce el instrumento legal que establezca el Sistema de Educación Indígena Propio y suprima la transitoriedad del actual Decreto 2500 de 2010.

Los campesinos estuvieron históricamente ligados a la institucionalidad como usuarios reales o potenciales de programas de entidades del Estado orientadas al sector agropecuario. Durante las últimas décadas estos programas se han desmontado o han dejado de ser función del gobierno central y se han asignado a los niveles territoriales. Las organizaciones campesinas, centradas durante años en la lucha por la defensa de la tierra o por el acceso a ella, han sido víctimas del conflicto, que tiene su centro en la disputa por el control de la propiedad de la tierra, ya sea para la explotación agroindustrial, la producción de cultivos de uso ilícito o la simple propiedad y los beneficios económicos y políticos que se derivan de ella.

En las plataformas de lucha de las principales organizaciones campesinas del país que presenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012, pp. 95 - 98) no aparece explícitamente la educación. ¿A qué puede atribuirse esa ausencia? En primer lugar, significa que para las organizaciones la educación no es un objetivo en sí mismo, sino un medio. Mientras la educación no sea parte de un paquete de políticas que garanticen la supervivencia de la población campesina, pierde importancia la formación de capital humano y social, que es su último sentido. Para lograr su pervivencia como sector social es necesaria una institucionalidad que cuente con los campesinos en condiciones democráticas y les garantice la conservación de la base material donde se arraigan y desarrollan sus culturas: el territorio.

En su conjunto, los tres sectores mencionados hacen parte de la economía campesina, caracterizada por la vinculación de todo el núcleo familiar a las labores agropecuarias en un predio en condiciones de propiedad o tenencia². También son parte de la población

2. Se adopta la definición de Naciones Unidas sobre campesinos: "campesino es un hombre o mujer que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen mayormente del trabajo en familia y otras formas de pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados a sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agro-ecológicos. 2. El término "campesino" puede aplicarse, hombre o mujer, a toda persona que practica la agricultura, la ganadería o la trashumancia, que produce artesanías relacionadas con la agricultura o que desarrolla otras ocupaciones similares en zonas rurales. Esto incluye a las personas indígenas que trabajan en la tierra. 3. El término "campesino" también se aplica a las personas sin tierra" (PNUD, 2012, p. 39).

rural medianos y grandes empresarios y dueños de tierras cuya actividad económica está referida a la agricultura. Estas personas emplean mano de obra asalariada, técnicos y profesionales que igualmente hacen parte de la población rural. Se advierte con frecuencia que tanto empresarios como dueños de grandes extensiones de tierra y los trabajadores contratados por ellos viven en las ciudades o en las cabeceras municipales, conservando sin embargo su principal actividad económica en la zona rural.

- **Brecha rural – urbana**

El desarrollo del país ha sido diferenciado, con un sesgo favorable a la población urbana en detrimento de la rural. En consecuencia, se han consolidado grandes brechas en términos de indicadores de calidad de vida en lo social (acceso a educación, agua potable, protección social, salud, vivienda, seguridad, recreación y cultura) e igualmente en el campo económico (acceso a tierras, infraestructura vial, crédito, adecuación de tierras mediante el riego, ciencia y tecnología para la innovación productiva). Estas brechas señalan que los pobladores rurales han accedido en menor medida a los bienes públicos, tanto sociales como productivos, que puede proporcionar el Estado; el resultado es una situación de exclusión cuya manifestación es el índice de pobreza multidimensional, que es de 45,9% en zona rural y 18,5% en cabeceras municipales, lo que evidencia una brecha de 2,5 (DNP, 2015, p. 207).

1.3. Territorio y desarrollo rural con enfoque territorial

Territorio viene del latín *terra*. Se denomina a toda extensión de superficie terrestre que adquiere tal significado en la medida en que es habitada por grupos humanos. Un área definida (incluyendo tierras y aguas) es un espacio, un recipiente o contenedor (Fals Borda, 2000) con existencia propia, pero transformado por los grupos humanos que lo habitan en territorio socialmente construido, significado por sus habitantes. Es en el territorio donde se tejen relaciones económicas, sociales, códigos, normas y formas de ver el mundo.

El país, por su intrincada geografía, su proceso histórico de poblamiento y la composición multiétnica de su población, ha ido definiendo territorios variados. Los departamentos, como unidades territoriales, son, de suyo, muy diferenciados; en la mayoría de ellos existen por tradición histórica subregiones que corresponden a territorios con rasgos de identidad propia dadas la especialización productiva y las características sociales y culturales de sus gentes. Estas subregiones, denominadas provincias en Cundinamarca y Santander, por ejemplo, o con otros nombres, reflejan un territorio continuo geográficamente, con sus características propias de identidad cultural y vocacionalidad productiva y expresan la vigencia de un mercado de bienes y servicios organizado alrededor del epicentrismo regional de un centro poblado en donde se dan mayores actividades económicas, mayor presencia de instituciones y desde donde se ejerce una influencia política y social sobre los municipios que componen la subregión o provincia.

De otro lado, persisten los territorios ancestrales de las comunidades indígenas y los territorios colectivos de las poblaciones afrodescendientes que han resistido a través de los tiempos a la presión de otros grupos sociales y han conservado su autonomía, respaldada en los últimos tiempos por la ley.

El concepto de territorio se hace más complejo en determinadas regiones por el avance del espacio urbano sobre lo rural. Existen zonas, especialmente las áreas de borde o conurbanas de las ciudades grandes e intermedias, en donde la relación de proximidad hace que los modos de vida, los servicios y las actividades de cada zona se afecten mutuamente haciendo difícil su separación y diferenciación.



- **Desarrollo rural integral con inclusión social y productiva y enfoque territorial**

Constatar las condiciones sociales y económicas del sector rural ha llevado a formulaciones recientes sobre la urgencia en el país de una política integral de intervención a través de la dotación de bienes públicos que permitan la inclusión social y productiva de gran parte de la población. Esto es claro especialmente en los documentos de la Misión para la Transformación del Campo, que contemplan un horizonte alrededor de veinte años, lo que supone la definición de políticas que deberían ser adoptadas y ejecutadas por varias administraciones nacionales en sus respectivos planes de desarrollo.

Esta concepción del desarrollo rural contempla la intervención coordinada sobre múltiples factores, uno de los cuales es la educación y adicionalmente la consideración de la diversidad de los territorios, manifiesta en su desarrollo social y económico, sus vocaciones productivas, sus historias y estructuras de poder.

El desarrollo rural con enfoque territorial es una visión de trabajo adoptada institucionalmente que parte de reconocer las configuraciones regionales o territorios identificables en las entidades territoriales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en el proyecto de ley sobre desarrollo rural, define “territorio” como un espacio histórico y social, delimitado geográficamente con cuatro componentes básicos: un territorio con actividades económicas diversas, interrelacionadas; una población principalmente ligada al uso y manejo de los recursos naturales, unos asentamientos con una red de relaciones entre sí y con el exterior y unas instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, que interactúan entre sí (Restrepo & Bernal, 2014).

El desarrollo rural con enfoque territorial se apoya en la descentralización y en el protagonismo de actores regionales y parte de la integralidad de acciones, para que realmente sea un propósito viable a largo plazo. La definición antes mencionada, del MADR, se asemeja en gran parte a la del IICA (Sepúlveda et al., (2003)³. Para el IICA el concepto de territorio promueve la integración de la base natural a la base social y cultural, ve en perspectiva la economía regional del territorio y no sólo la economía agrícola.

A partir de la identificación de los territorios, se trata de entender su funcionamiento y desatar las potencialidades que allí existen, previendo las necesidades que el territorio tiene en materia de capital humano, capital social y capital económico, en correspondencia con un capital natural disponible. La educación rural entendida en relación con el territorio y con el desarrollo social con enfoque territorial hace parte de un enfoque integral de acción sobre territorios rurales promovida por las entidades territoriales con el apoyo del nivel central del Estado.

3. “Territorio es considerado como un producto social e histórico -lo cual le confiere un tejido social único- dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos” (p. 69).

La Misión para la Transformación del Campo que lidera el DNP está promoviendo el Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRIET) (DNP, 2014b) como estrategia de intervención en el sector rural. Se busca con este programa la inclusión productiva de los diferentes actores sociales rurales. Se toman como base territorial del programa zonas o provincias que respondan a criterios de proximidad geográfica. Se parte de la existencia en el país de 141 provincias con un promedio de 8 municipios cada una. Se propone una institucionalidad que asuma la coordinación de las acciones del programa en cada provincia.

En el PDRIET se ve la educación en dos sentidos. De un lado, la concurrencia de las entidades públicas del sector llevando el servicio educativo regular a las zonas del Programa PDRIET para atender a niños y jóvenes en edad escolar. Se señala en este caso que si se trata de población rural se deben emplear modelos y estrategias educativos flexibles, según la experiencia ganada por el PER. De otro lado, se considera la educación en el ámbito específico de formación de capital humano, en tanto acompaña el desarrollo de las actividades económicas potenciales en cada provincia. En este sentido, se trata de desarrollar sistemas territoriales de innovación basados en el vínculo entre el sector productivo y las entidades de formación técnica y profesional y de investigación. Este programa pone atención al desarrollo de capital social como base para lograr una gobernanza participativa en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos.

Las decisiones sobre cómo alcanzar objetivos territoriales implicarán a su vez identificar requerimientos de capital humano y los niveles de formación necesarios, en todo caso, basados en buena educación básica y formación técnica, tecnológica y profesional. En ese sentido, los proyectos del PDRIET representarán en los territorios o grupos de ellos una demanda de formación destinada a beneficiarse de una oferta laboral que, a su vez, contribuirá al desarrollo territorial. En este aspecto, la educación tiene un rol definitivo en el logro de metas del desarrollo.

Mientras todo proyecto territorial requiere considerar un componente de educación básica, técnica y tecnológica ligado al territorio, el componente de ciencia e innovación requiere inversiones mayores, propias del ámbito supraterritorial, pero en estrecha relación con él, para que su impacto sea eficaz.

En coherencia con lo anterior, en estos lineamientos de política se resalta el valor de los conceptos de capital social y capital humano como condición indispensable de los procesos de cambio en las sociedades rurales.

- **Formación de capital humano y capital social**

El capital humano hace referencia a las demandas de recursos humanos formados técnica o profesionalmente que se plantean a partir de los sectores de la economía (industria, agricultura, comercio, servicios). Diversos análisis reclaman fortalecer la formación de personas con alta y especializada formación técnica y profesional en relación con la actividad agropecuaria y las nuevas actividades del sector rural, para elevar la productividad

y poner al alcance del país los desarrollos más avanzados (Hernández & Becerra, 2013). El capital humano es producto de toda la cadena de formación, desde la primera infancia y la educación básica.

A su vez, la formación de capital social es producto de la práctica vital de las personas en sociedad y se relaciona con todo el proceso de formación desde la primera infancia hasta la educación superior. Tiene que ver con el aprendizaje o afianzamiento de valores, saberes y actitudes que permitan la convivencia, la resolución negociada de conflictos, el trabajo en equipo, la responsabilidad en el trabajo asociativo, el respeto por los derechos de los demás y por la conservación del ambiente y los recursos para la vida en común.

En las zonas rurales es de gran importancia la capacidad de asociación, que se ejerce usualmente en forma espontánea para superar situaciones de las comunidades locales relacionadas con asuntos como el arreglo de vías, el acceso al agua, la atención a problemas de inseguridad, el acceso al servicio educativo para los niños, entre otros. Sin embargo, es débil la capacidad de asociación en las actividades económicas, especialmente para articularse con capacidad competitiva al mercado de bienes y servicios. En muchas regiones del país donde se ha resquebrajado el tejido social por el conflicto sociopolítico cobra aún más relevancia el papel de la educación en la formación de capital social para enfrentar la vida colectiva en el postconflicto.

La formación de capital humano y social es entonces una gran tarea para el sector educativo. La experiencia mundial muestra que la capacidad técnica y de asociación es condición indispensable para que los pequeños productores rurales afronten con éxito asuntos como la industrialización y las relaciones con las grandes empresas agroindustriales y el Estado, la financiación, la asistencia técnica y la comercialización.

2. Lineamientos de política

Los presentes lineamientos de política educativa para la población rural colombiana responden a tres principios.

- **Coherencia**

Se trata de la correspondencia necesaria entre la política nacional y las políticas sectoriales.

Tanto los documentos de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) como el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (PND) señalan la dimensión de las brechas educativas y expresan la necesidad de reducirlas y evitar que se reproduzca la pobreza. La MTC calcula que, de continuarse con el ritmo actual, las brechas de cobertura en educación podrían cerrarse durante los próximos veinte años, salvo en educación superior (DNP, 2015c, p. 39). El PND establece plazos que superan ese horizonte y fija metas para el actual periodo de gobierno (Congreso de la República, 2015, arts. 55 y 57, parágrafos). El documento base del PND señala la necesidad de concentrar la inversión en los territorios donde las desventajas son mayores, si se quiere superar las brechas:

“...para lograr la convergencia (...), la pobreza rural debería reducirse 1,6 p. p. por cada punto que se reduzca la pobreza urbana. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema, donde la brecha es aún más marcada (...), para lograr la convergencia se requeriría reducir la pobreza extrema en 3,2 p. p. en el campo, por cada punto de reducción en las ciudades” (DNP, 2015, p.30).

Además, es en los mismos territorios donde se conseguirá el mayor impacto en el logro de las metas:

“En todos los sectores, a medida que la política se aleje de las grandes ciudades y los centros urbanos en busca de la población más dispersa el desafío y los costos unitarios serán mayores, pero así mismo lo serán los impactos.” (DNP, 2015b, p. 40).

Invertir más, hacer más, mejor y más rápido en el ámbito rural que en el urbano es, entonces, una prioridad.

- **Continuidad**

Las brechas de acceso y permanencia entre las poblaciones urbana y rural se incrementan en la medida que se asciende en nivel educativo. Lo mismo se constata en los resultados de las pruebas estandarizadas y esta tendencia desemboca en que la población rural presenta una escolaridad promedio que no supera la básica primaria, frente a la básica completa de la población urbana. Esto quiere decir que el sistema no tiene la capacidad para acoger, mantener y promover con buenos resultados a toda la población, en detrimento de

las posibilidades de los niños y jóvenes rurales. Por tanto, no es equitativo en garantizar el derecho de esos niños y jóvenes a educación.

La política debe garantizar que quien ingresa pueda hacerlo desde el nivel de la educación inicial y permanecer en el sistema hasta la educación superior. Esto es resultado de establecer oportunamente las condiciones para el acceso, la permanencia y garantizar la calidad. Además, que la disposición de lo necesario para la calidad y la permanencia esté respaldada de modo sostenible en una institucionalidad eficiente y disponga de los recursos necesarios.

- **Intersectorialidad**

Dado que tanto la educación como otras acciones del Estado confluyen en el bienestar de la población territorialmente considerada, acciones en este campo que no se articulen con las de otras agencias del Estado serán menos eficaces.

Para los fines de la política de desarrollo rural territorial es necesario que, así como cada entidad sectorial se empeña en cumplir sus metas, reconozca la imposibilidad de ser eficaz si no se articula con las metas de otras entidades en función de este objetivo: el bienestar de la población. Sin planeación y acción intersectoriales no será posible orientar toda la actividad del Estado al desarrollo rural y a la construcción de la paz. Las metas propuestas con criterio intersectorial contribuyen a los objetivos sociales que tienden al cierre de las brechas sociales en un contexto de posconflicto.

2.1. Sobre condiciones para el acceso y la permanencia

El MEN asumirá, para la educación rural, el horizonte de hacer posible para los niños y jóvenes rurales su transcurso completo en el sistema, desde la educación inicial hasta la terciaria en condiciones adecuadas. El diseño hará viables los flujos entre niveles, la posibilidad de salidas diversas como opciones para los jóvenes y contemplará alternativas flexibles para responder a las particularidades territoriales.

2.1.1. Educación inicial

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *"prosperidad para todos"* estableció como prioridad y compromiso el diseño e implementación de una Política de Atención Integral de la Primera Infancia con el fin de garantizar el desarrollo integral de todos los niños y niñas entre 0 a 6 años. La educación inicial es el componente educativo de la política.

Como estructura de coordinación entre las entidades ejecutoras de la política, existe la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), creada por el Decreto 4875 de 2011, como la instancia política y técnica encargada de liderar en el país la estrategia de atención integral a la primera infancia *"De Cero a Siempre"*.



En el marco de la atención integral, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 la educación inicial se entiende como *"un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades por medio del juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso"*.

Según la Encuesta de Calidad de Vida, en 2013 el 37,7% de los menores de 5 años recibió atención institucional, mientras que el 49,3% permaneció en el hogar (DNP, 2015, p. 37). Asimismo, entre 2011 y 2014, 3.649 agentes educativos participaron en procesos de formación para la excelencia en su trabajo.

Con la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *"todos por un nuevo país"* (Ley 1.753 de 2015), el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará la educación inicial para su articulación con el sistema educativo. En 2015 se está dando atención a 294.641 beneficiarios en zonas rurales de 33 departamentos.

Para que la educación inicial sea pertinente en función de la diversidad social, cultural y geográfica, el MEN definió dos modalidades de atención: la institucional y la familiar. La segunda está destinada a los niños que, por las condiciones de su lugar de residencia, no pueden acudir a una institución prestadora del servicio. En la actualidad se avanza en el desarrollo de dos modalidades adicionales: comunitaria y propia.

La modalidad propia e intercultural corresponde a la atención en los grupos étnicos y es acorde con el concepto de infancia de cada comunidad o pueblo según su cultura e institucionalidad, en el marco de la prevalencia de los derechos y el interés superior de los niños y niñas.

Rutas para la acción

El MEN y las secretarías de educación (SE) revisarán los criterios con los que se seleccionan las modalidades de educación inicial y se tomarán decisiones sobre su adecuación a los contextos rurales, especialmente en la modalidad familiar, única posible en muchos territorios (MEN, 2015b), la asistencia técnica que reciben las secretarías en este campo y las condiciones en que se implementan las modalidades.

Esta revisión tomará como punto de partida aquellas entidades territoriales donde hay un mayor segmento de población rural y se reporta menor cobertura de la educación inicial. Como resultado del análisis se adoptarán los procedimientos correspondientes para su mejoramiento.

Se seleccionarán varios casos para probar las modificaciones durante un lapso no inferior a un año escolar, a partir de una línea de base, un plan de acción y mecanismos de seguimiento. Se documentará el proceso y se producirán conclusiones en torno a los elementos replicables en contextos similares.

Como apoyo a estas y otras acciones del programa de educación inicial en el MEN, se desarrollará un sistema de información que apoye la planeación de las acciones y permita su seguimiento para la toma de decisiones.

Se desarrollará un proceso similar para el diseño, prueba y toma de decisiones sobre las modalidades en diseño: comunitaria y propia. En ese proceso se dará especial importancia a la gestión de la educación inicial por parte de las SE basada en el apoyo técnico del MEN, el proceso de formación de recursos humanos para la atención de los niños y el sistema de seguimiento del programa y de la atención niño a niño.

2.1.2. Educación básica secundaria y media

El PND 2014-2018 enfatiza la educación inicial y la media. Sin embargo, en la educación básica primaria, y especialmente en el ciclo de básica secundaria, la tarea en las zonas rurales es aún grande. Según la MTC, mientras la cobertura neta en educación secundaria rural alcanza el 55%, la de media es apenas de 25%. Al poner el énfasis en la educación inicial y la educación media, se corre el riesgo de dejar a muchos jóvenes rurales sin opción de finalizar la básica y, por tanto, también la media.



El acceso y la permanencia en la educación dependen especialmente de la existencia de condiciones como infraestructura física y dotaciones básicas, suficientes y accesibles, la disponibilidad de recursos humanos y programas complementarios como alimentación escolar, transporte y albergue. A esas condiciones se refieren los párrafos siguientes.

- **Infraestructura**

La infraestructura educativa en la zona rural adolece de un gran atraso con respecto a la de la zona urbana, en materia de calidad. La gran mayoría de las escuelas rurales y también las de las cabeceras de los municipios funcionan en condiciones de precariedad, por razones como insuficiencia y mal estado de las instalaciones, carencia de baterías sanitarias y otros servicios, falta de acceso a agua potable, carencia o insuficiencia de habitaciones para los docentes.

La aplicación de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 ha privilegiado durante años los centros frente a la periferia. Una causa de este atraso es haber condicionado la inversión a la ampliación de cobertura, entendida esta exclusivamente como acceso y, además, considerar dignas de inversión sólo las IE y, en la práctica, sus sedes principales (MEN, 2007).

A lo anterior se agrega la imposibilidad de invertir recursos oficiales en predios cuya propiedad estatal no esté plenamente establecida, como es el caso de gran parte de las sedes rurales, muchas de las cuales han sido resultado del esfuerzo de los pobladores. Los programas de esclarecimiento de la propiedad suelen depender de entidades adscritas a otros sectores (actualmente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER) y no han rendido los frutos esperados.

El PND contempla la adjudicación de predios e inmuebles sin situación de propiedad definida a IE que atiendan a la primera infancia e instituciones de educación superior (IES)

(Congreso de la República, 2015, arts. 63 y 64). A su vez, el Plan Maestro de Infraestructura Educativa considerado en el PND prevé concentrar los recursos en la construcción de instalaciones para la educación media rural, es decir, ordinariamente en las cabeceras municipales (DNP, 2015, p. 47).

La reglamentación actual del MEN sobre criterios de inversión y procedimientos para cofinanciar proyectos de infraestructura con recursos de Ley 21 de 1982 establece como prioritarios los proyectos destinados al establecimiento de la jornada única escolar, ya sea por construcción nueva, ampliación y adecuación, reconstrucción, como por mejoramiento y recuperación de establecimientos (MEN, 2015c). Además, establece como prioritarios los proyectos que “integren sedes dispersas de baja demanda y baja cobertura”. A su vez, el PND considera para el establecimiento de la jornada única en la zona rural el plazo de 2030, frente al 2025 para la zona urbana (Congreso de la República, 2015, art. 57).

Rutas para la acción

El MEN incluirá en la reglamentación del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, financiado principalmente con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, la asignación de recursos a sedes e IE rurales, con fines de mejoramiento de los ambientes escolares.

El MEN estudiará formas de incentivar a las administraciones de las ETC para que tengan como prioridad las necesidades de sus zonas rurales en materia de proyectos de infraestructura. Los planes de infraestructura que las ETC presentan al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media incluirán con carácter prioritario el mejoramiento, mantenimiento y, dado el caso, la construcción de instalaciones educativas rurales, especialmente aquellas que atienden población dispersa. Esto significa que toda sede rural dispondrá de los servicios básicos: agua potable, luz eléctrica, conectividad, alcantarillado o pozo séptico y vías de acceso.

El MEN hará ante otras entidades del Estado y en la Mesa Intersectorial de Educación Rural las gestiones necesarias para adoptar un programa de apoyo a las ETC en la identificación y legalización de predios, así como su asignación a sedes educativas rurales, similar al considerado por el PND para atención a la primera infancia e IES (DNP, 2015, p. 60).

En zonas rurales con densidad poblacional alta se priorizará la construcción para IE cuyas sedes se encuentren en su totalidad en la zona rural.

El MEN recomienda que, en el caso de pequeñas obras de infraestructura financiadas con recursos propios de las ETC o municipios no certificados, se contemple la participación como ejecutores las organizaciones locales o territoriales que reúnan los requisitos básicos para la contratación.

- **Recursos humanos**

La disponibilidad de personal directivo, administrativo y docente es aspecto clave en materia de escolarización continuada de los niños y jóvenes. El recurso fundamental es el docente.

Dos temas que surgieron de manera recurrente durante las consultas con agentes educativos fueron la contratación y la relación técnica referida al número de alumnos por docente. Esta última, establecida por el Decreto 3020 de 2002, tuvo en cuenta las proyecciones de población en la época y la necesidad de ampliar la cobertura de la educación dentro de criterios de eficiencia y calidad. En consecuencia, estableció un promedio que debe cumplirse en la ETC completa. Eso permite en la actualidad que, cuando ha disminuido la población por atender debido a las dinámicas demográficas del país, sea posible seguir garantizando el derecho a educación en sedes rurales con pocos estudiantes. La demanda de revisión de la relación técnica tiene sentido en cuanto la planta ofrece la posibilidad de atender más población escolar, pero las SE no siempre la asigna correctamente a los municipios no certificados y a los establecimientos educativos.

En las zonas rurales y de mayor dispersión poblacional es frecuente que la mayoría de los educadores vinculados a la planta oficial estén concentrados en las cabeceras municipales. El déficit de docentes y directivos rurales se resuelve mediante la tercerización, a través de las modalidades de contratación: prestación del servicio público educativo; administración del servicio educativo; promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias o confesiones religiosas, o con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda (Presidencia de la República, 2015b).

Durante 2014, en 59 ETC se vincularon 34.972 educadores mediante modalidades de contratación. En la de prestación del servicio educativo a través de bancos de oferentes fueron atendidos 510.576 niños y jóvenes en 37 ETC, de los cuales aproximadamente el 50% en las cuatro mayores ciudades del país. La inversión total, incluidas las diversas modalidades, superó la suma de 1 billón de pesos (MEN, 2014).

Un análisis del MEN sobre los fenómenos más destacados en torno a la contratación de la educación indica que la insuficiencia suele deberse más a la concentración de los docentes y directivos en las cabeceras municipales que a la falta efectiva de recursos humanos. La contratación se ha convertido con frecuencia en espacio de corrupción; los contratos han dado lugar a dificultades en la transferencia de recursos para gratuidad educativa; la supervisión (por funcionarios) y la interventoría (contratada), a cargo de las mismas ETC, generalmente son ineficaces y costosas; la auditoría anual del MEN es muestral⁴.

Específicamente en cuanto a la contratación de la administración del servicio con organizaciones indígenas en virtud del Decreto 2500 de 2010, también son frecuentes las

4. Ministerio de Educación Nacional (MEN). Subdirección de Acceso. Documentos internos de trabajo.

dificultades por falta de requisitos en las organizaciones, desconocimiento de la normatividad por parte de las secretarías, enfrentamientos entre campesinos y grupos étnicos en territorios fronterizos, entre otras razones. Es frecuente que los niños y jóvenes terminen desfavorecidos por falta de educación mientras se resuelven situaciones críticas⁵.

Aunque algunas de las circunstancias mencionadas puedan enfrentarse con la expedición del Decreto 1851 de 2015, hay consecuencias de la contratación que son comúnmente mencionadas cuando se consulta sobre el tema: demora en la contratación y en la presencia efectiva de docentes en los establecimientos; menor tiempo de escolaridad durante el año lectivo para los niños y jóvenes; alta rotación de los docentes, aun dentro del mismo año escolar y desperdicio de recursos invertidos en formación en servicio, por ejemplo, para la implementación de modelos educativos flexibles (MEF), desarrollo profesional situado (DPS); docentes con condiciones de formación inferiores a las requeridas; y exposición de la educación de los jóvenes a la corrupción de la pequeña política regional.

Rutas para la acción

La contratación de la prestación del servicio de educación es una práctica transitoria y, por tanto, es necesario superarla. Disponer oportunamente de docentes con las condiciones adecuadas de formación y de trabajo contribuye a garantizar la escolarización y la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo. El MEN planteará su propio plan de mitigación de la contratación, en la misma forma que lo exige de las ETC contratantes (Presidencia de la República, 2015b: art. 2.3.1.3.2.7.) Ese plan requiere, por lo menos:

- Analizar detalladamente el universo de la contratación, para discriminar la incidencia de la educación rural y urbana y las modalidades más frecuentes. Ese análisis dará elementos para tomar decisiones sobre prioridades y progresividad en la mitigación.
- Convertir la planta global que actualmente autoriza el MEN a las ETC en planta focalizada teniendo en cuenta factores de ruralidad y dispersión poblacional, de tal manera que los concursos se hagan por plazas predeterminadas para municipios. Las SE velarán porque los municipios distribuyan la planta docente a las IE cubriendo las necesidades de la zona rural, según la asignación de plazas. Esto permitiría lograr equidad en la disponibilidad de docentes de planta en las zonas urbanas y rurales.
- Asignar a los educadores rurales incentivos mayores que los que disfruta el resto del gremio, tales como vivienda, transporte, alimentación o prima salarial, años sabáticos o

5. Este es un proceso iniciado en 2003, al establecerse la Mesa Permanente de Concertación sobre política educativa con los pueblos indígenas. En 2007 se creó la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), y se inició la estructuración del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP). En 2010 se expidió el Decreto 2500 (hoy Capítulo 4, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015), como medida provisoria que les permite a las ETC contratar con las organizaciones la administración de su educación, mientras se expide la norma que reconozca y regule el SEIP.

financiación de formación profesional a nivel de posgrados, con el fin de hacer atractivo el trabajo en las zonas más difíciles y en condiciones en que la asignación laboral suele ser mayor que en otros lugares, como ocurre, además, cuando se trabaja con Modelos Educativos Flexibles (MEF). A cambio, los docentes que opten por una plaza rural asumirán el compromiso de permanecer en el establecimiento por un tiempo mínimo determinado en las reglas del concurso.

En los casos en que sea más lenta la supresión de la contratación, se asumirá mayor injerencia del nivel nacional en las condiciones de los contratos, en especial en asuntos como canasta educativa, perfiles de los docentes, estabilidad, formación en servicio, contratación y presencia oportuna en las sedes. En relación con los oferentes, se promoverá el establecimiento de condiciones relacionadas con resultados en pruebas externas y compromisos manifiestos para mejorarlos.

- **Albergue**

Asegurar la garantía del derecho a la educación requiere en muchos casos que los jóvenes que asisten a las sedes rurales, que en su mayoría ofrecen la educación básica primaria, puedan albergarse en condiciones adecuadas para acceder a la oferta educativa para cursar la básica secundaria y continuar en el sistema educativo en lugar diferente al de su residencia.

Tradicionalmente las familias, en ausencia de otra alternativa, han buscado facilitar la continuidad de sus hijos en el sistema a través de acuerdos con parientes o amigos. Sin embargo, los casos en que esto es posible no son la mayoría ni garantizan las condiciones de atención que requieren los jóvenes, lo que hace necesaria una respuesta institucional. En consultas con actores educativos y sociales es recurrente la demanda de internados.

Según un estudio del MEN y UNICEF, en 2013 funcionaban en el país 512 internados, ubicados principalmente en zonas de ruralidad dispersa y conflicto armado. Estos beneficiaban a 32.400 estudiantes, desde niños hasta jóvenes de educación media. El número de internados parece haberse incrementado durante los últimos años en zonas de alta dispersión poblacional, como respuesta a la demanda de educación y a la necesidad de proteger a la población estudiantil.

Al contrario de lo que ocurría hasta los años 1990, cuando la mayoría de los internados estaban a cargo de comunidades religiosas, en la actualidad dependen de las SE, aunque algunos se encuentren dentro del régimen de contratación con confesiones religiosas. Según el diagnóstico, el promedio de atendidos es de alrededor de 50 estudiantes por internado y las condiciones de atención son precarias en cuanto a albergue (infraestructura, alojamiento, alimentación y cuidado) y calidad de la oferta de educación.

Una de las mayores dificultades de los internados es la ausencia de personal idóneo para atender a los estudiantes una vez termina la jornada escolar. Las secretarías no disponen en sus plantas de profesionales especializados para este servicio y la asignación laboral de los

docentes se determina en horas de clase. Lo que suele suceder es que las responsabilidades adicionales que trae consigo el internado deben ser asumidas por docentes sin la formación y aptitud necesarias o sin retribución (MEN & UNICEF, 2015). Los estudiantes, a su vez, resultan afectados por la falta de atención y el funcionamiento irregular del establecimiento.

Los internados en condiciones adecuadas son, en contextos de dispersión poblacional, una forma expedita de garantizar la ampliación de la jornada escolar para el aprendizaje y la formación. Representan, además, la oportunidad de que los jóvenes accedan a bienes culturales y actividades que de otra manera no encontrarán en el medio: recursos tecnológicos, prácticas de uso adecuado del tiempo libre, formación vivencial en valores ciudadanos y manejo de conflictos, además de actividades productivas y asociativas.

El hecho de adoptar el establecimiento de internados como una línea de acción para garantizar la continuidad de los estudiantes significa determinar zonas prioritarias y posiblemente reducir el número actual de internados a través de establecer algunos con carácter más territorial que local. Sin embargo, los costos de un programa como este pueden superar la disponibilidad de recursos económicos y hacer su desarrollo más lento que lo requerido por las comunidades. Mientras disponen de un internado con las condiciones ideales, las familias y comunidades seguirán procurándose sus propias soluciones.

Rutas para la acción

El MEN y las administraciones de las ETC acordarán el mejoramiento o la creación de internados allí donde sea la única alternativa de permanencia de los estudiantes a partir de sexto grado. Se considerará también esta opción para la población estudiantil afectada por situaciones de conflicto armado a través de desplazamientos forzados o amenazas de reclutamiento. La básica primaria se cursará en las sedes ubicadas en la cercanía de sus familias, de modo que los niños permanezcan en el entorno familiar.

A partir del establecimiento de estándares ineludibles para su funcionamiento, se considerará más de un tipo de internados, según la demanda de educación, las condiciones del contexto y las decisiones de las administraciones regionales. En cualquier caso, el internado será sede principal de una IE con la dotación necesaria y un cuerpo docente y directivo estable y capacitado para adelantar procesos educativos basados en una propuesta pedagógica clara y pertinente que articule la básica secundaria y la media con las escuelas rurales de su radio de influencia. Acorde con las condiciones del territorio, el internado podrá ser lugar de oferta de educación pos-media a través de alternativas diversas, dentro de las cuales se considerarán aquellas que combinan la concentración periódica de los estudiantes con el desarrollo de proyectos individuales en sus sitios de origen.

Dada la articulación necesaria de la educación, de un lado, y alojamiento, alimentación, atención psicosocial, recreación y cultura, de otro, el internado estará a cargo de la misma planta de educadores. Para lograrlo, el MEN identificará y reglamentará estrategias que garanticen la permanencia del equipo de educadores en la sede, de modo que se garantice

la atención en las horas adicionales y el desarrollo de actividades de formación en las mismas condiciones que durante la primera parte de la jornada. La ETC, con el apoyo del MEN, podrá contratar la gestión de las IE con internado con entidades especializadas, para lo cual la modalidad más conveniente es la de administración de la prestación del servicio educativo (Presidencia de la República, 2015b: art. 2.3.1.3.1.6. y Sección 4). Esta modalidad facilita la estabilidad del contratista durante un lapso mínimo de dos años y le posibilita seleccionar y mantener a su equipo de educadores y, por tanto, asumir compromisos en relación con los resultados esperados. También permite a la ETC gestionar recursos financieros diferentes a las transferencias para asumir costos que superen los considerados por la tipología del componente de población atendida del Sistema General de Participaciones (Presidencia de la República, 2015b: art. 2.3.1.3.4.4.).

El MEN y el ICBF definirán y darán a conocer los estándares que deben cumplir las iniciativas locales y comunitarias de albergue, con el fin de asegurar el derecho a educación de los jóvenes en condiciones de dignidad, protección y cuidado.

2.1.3. Educación superior

La oferta de educación pos-media es escasa en las zonas rurales, particularmente en las de población dispersa. La modalidad más frecuente a partir de la Ley 115 de 1994 ha sido la articulación de la media con la superior y el mundo del trabajo. Se trata de convenios entre las IE y las IES o el SENA, en virtud de los cuales los jóvenes adquieren durante la educación media la certificación de formación técnica laboral o, que luego de egresados de la media pueden conducirlos a la formación técnica profesional, tecnológica o universitaria, según sus intereses y posibilidades.



El supuesto básico de los procesos de articulación de la media con la educación pos-media es que la oferta de formación responde a la demanda de los jóvenes y obedece al análisis del contexto y las oportunidades laborales. Sin embargo, en muchos municipios rurales y rurales dispersos los procesos de articulación no existen o no alcanzan las condiciones necesarias; no hay presencia de IES con capacidad de responder a las condiciones del contexto y el SENA, pese a su cobertura geográfica, no es accesible o su oferta de formación no alcanza a cumplir adecuadamente con los compromisos de la articulación y se limita a la oferta de cursos complementarios.

El PND, al referirse a la transformación de la educación en el campo, incluye un apartado sobre educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano para el desarrollo rural y la paz y plantea constituir la Mesa Intersectorial de Educación Rural. Entre sus objetivos está la articulación entre la formación profesional del SENA y las políticas de intervención

del MADR, en coordinación con la planeación de la educación rural con enfoque territorial y con planes de desarrollo local para la construcción de programas educativos pertinentes para el sector (DNP, 2015, p. 60).

La posibilidad de llevar una oferta pertinente de educación superior tecnológica y universitaria a las zonas rurales para facilitar a la población estudiantil rural el acceso a ese nivel significaría cumplir con las condiciones que el MEN establece para la ejecución de programas certificados de educación superior. Esto representa costos que las IES sólo podrían cubrir con tarifas de matrícula que la población no estaría en condiciones de asumir; máxime cuando debería tratarse de programas con un componente notable de equipos e instalaciones.

Existen en el país varias modalidades que implican relación directa con el campo y formas flexibles de ejecución. Las experiencias actuales con esas modalidades se restringen a contextos geográficos que, aunque son rurales, cuentan con condiciones de desarrollo y posibilidades que no corresponden a las de la mayoría de territorios del país, o han significado inversiones tan altas que su réplica es prácticamente imposible. El acceso de los jóvenes de zonas rurales, especialmente de dispersión, a oportunidades actuales de subsidios y becas condicionados a los resultados obtenidos en pruebas es especialmente difícil, salvo casos especiales.

Rutas para la acción

En el nivel nacional, el MEN promoverá acuerdos con el SENA, las IES que desarrollan experiencias significativas de educación pos-media y el MADR, para definir con ellos una oferta de educación diversificada y eficaz para jóvenes de territorios rurales, en el nivel técnico. Estas ofertas se articularán con los planes de desarrollo rural territorial; uno de cuyos componentes será la definición del capital humano necesario y la formación técnica, profesional y para el trabajo que se requiere para llegar a disponer de él.

El aprovechamiento de estas ofertas deberá incluir el desarrollo de actividades académicas en los territorios mismos de los estudiantes, para lo cual podrá utilizarse por lo menos parcialmente instalaciones de sedes de educación media. Estas actividades in situ deberán combinarse con desplazamientos de corta duración a ciudades intermedias donde se cuente con equipos y recursos necesarios en los procesos de formación. Estos desplazamientos deberán ser subsidiados, dadas las condiciones de pobreza de las familias rurales.

La posibilidad de formación en el nivel profesional y especializado dependerá, por lo menos en un plazo previsible, de la asignación de becas o subsidios a individuos para desplazarse a otros territorios, especialmente urbanos. En estos casos, es necesario contar con el riesgo de desarraigo y emigración que entrañan periodos largos de ausencia de sus lugares de origen.

El MEN identificará y estudiará experiencias nacionales de formación profesional en el medio rural como las mencionadas antes, con el fin de conocer sus potencialidades y

explorar formas de beneficiar a población de otros territorios de condiciones diferentes y menos posibilidades, en el marco de los planes de desarrollo rural territorial.

2.2. Factores para la calidad

La equidad en materia de calidad es condición para que la educación sea canal efectivo de movilidad social. Los resultados de los jóvenes colombianos en las pruebas PISA 2012 indican que quienes estudian en IE oficiales alcanzaron 50 puntos menos que los de IE privadas, pero quien tuvo educación inicial obtuvo 34 puntos más que quien no la tuvo. Esta diferencia equivale, según PISA, a un año de escolaridad. Adicionalmente, las mujeres obtuvieron en matemáticas 25 puntos menos que los hombres. Puede decirse que “en Colombia una joven de sectores populares tiene en promedio para el grado noveno, 109 puntos menos que un joven de estrato alto en su prueba de matemáticas (lo que) equivale a tres años menos de educación, (es decir) que aunque ambos estén cursando el grado noveno, la mujer de menor estrato ya ha “perdido” tres años de escolaridad. Es como si ella hubiera alcanzado el grado sexto, aunque lleve cursados y aprobados nueve años” (De Zubiría, 2015, p. 59).



La calidad de la educación se entrecruza con el acceso y la permanencia en el sistema educativo. La permanencia depende también de que la oferta sea deseable y adecuada a las condiciones de la población.

Factores que inciden en la calidad de la educación son las estrategias pedagógicas y sus condiciones, así como las características de los docentes y directivos en cuanto a formación y experiencia, las medidas que se asumen para su perfeccionamiento en el desempeño de su función, los ambientes entendidos como el clima institucional y los recursos para el aprendizaje y la relación entre la oferta y los intereses de los beneficiarios, muchas veces ligados a sus proyectos de vida.

Factores que inciden en la calidad de la educación son las estrategias pedagógicas y sus condiciones, así como las características de los docentes y directivos en cuanto a formación y experiencia, las medidas que se asumen para su perfeccionamiento en el desempeño de su función, los ambientes entendidos como el clima institucional y los recursos para el aprendizaje y la relación entre la oferta y los intereses de los beneficiarios, muchas veces ligados a sus proyectos de vida.

La duración de la jornada escolar también es de gran incidencia en la calidad de la educación. Es ampliamente conocido que en los establecimientos rurales, especialmente en zonas de mayor dispersión, la jornada escolar no alcanza en los hechos lo legalmente establecido. En esto influyen tanto las condiciones geográficas como los tiempos de desplazamiento de docentes y estudiantes, además del estado de las vías y las condiciones de la infraestructura. Ampliar la jornada requiere, por lo menos, mejorar los edificios, adicionar espacios recreativos y para actividades sociales y complementar la dotación de materiales de aprendizaje.

2.2.1. Estrategias pedagógicas

Los fines de la educación se establecen en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Son comunes a todos los colombianos y se logran al garantizar a todos los niños y jóvenes que adquieran conocimientos, habilidades y actitudes a los que tienen derecho para alcanzar desempeños similares en la vida social, sin importar su condición ni el medio donde deban vivir en el futuro.

Además de lo anterior, la educación rural tiene la responsabilidad de contribuir al desarrollo endógeno de las comunidades y culturas, identificando y fortaleciendo valores culturales propios y con frecuencia desconocidos o menospreciados.

El PER fomentó el surgimiento y desarrollo de alternativas para atender con flexibilidad a la población rural, especialmente en zonas de mayor dispersión. Durante su formulación y ejecución se identificaron, analizaron, seleccionaron y promovieron alternativas de educación con las condiciones necesarias para responder a las necesidades educativas de los niños y jóvenes rurales: los modelos educativos flexibles (MEF) que, a partir de una selección inicial y la experiencia, dieron lugar a nuevos MEF y estrategias complementarias que actualmente se incluyen en el Portafolio de Modelos Educativos Flexibles (MEN, 2015). Entre las estrategias complementarias pueden destacarse la Maleta de Televisión Educativa, English for Colombia (ECO) y, más tarde, Lectura, escritura y matemáticas para primaria rural (LESMA).

Los MEF han sido una estrategia exitosa en cuanto a la ampliación de la cobertura educativa en las zonas rurales, lo que quiere decir que han facilitado el acceso y la permanencia de muchos niños y jóvenes en el sistema.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) contrató en 2013 una evaluación de los resultados de los MEF. El estudio incluyó los modelos más aplicados en zonas de dispersión poblacional y concluyó que, en una cadena de valor compuesta por los eslabones de diseño, insumos, procesos y productos, los de mayor incidencia en el éxito de la implementación de los MEF son los insumos y los procesos (Econometría & SEI, 2014, p. 28).

Los insumos incluyen los entornos normativo, político y de financiación; además, los recursos humanos y organizacionales, de infraestructura y tecnológicos. Los procesos incluyen la focalización, el alistamiento, la implementación, el seguimiento y la evaluación (Econometría & SEI, 2014, p. 34). En general, se anota que más de la tercera parte de la financiación proviene de recursos nacionales y que “no se están implementando los MEF con los recursos tecnológicos necesarios” (Econometría & SEI, 2014, p. 141)⁶.

6. Además, “en insumos son bajos los índices de los modelos de postprimaria, telesecundaria, y media rural y escuela nueva, donde en el análisis a nivel de SEC se observó que en el tema de canastas están muy mal o la última la recibieron hace mucho tiempo y los materiales que tienen no son suficientes para los estudiantes que atienden” (ídem, p. 103).

En cuanto a los resultados, el estudio arroja que “todos los indicadores analizados de deserción, reprobación y calidad muestran resultados mejores para los MEF frente a la educación tradicional rural, sin embargo, los resultados de los MEF están por debajo de los de la educación tradicional urbana” (Econometría & SEI, 2014, p. 142). Los hallazgos del estudio significan, entonces, que los MEF pueden ser una alternativa con mejores resultados que la educación convencional rural, si su implementación reúne las condiciones necesarias: recursos suficientes y actualizados, materiales de aprendizaje de alta calidad, mayor profundidad y actualizados en sus contenidos, docentes formados, estables y acompañados, correcta focalización, seguimiento y apoyo técnico.

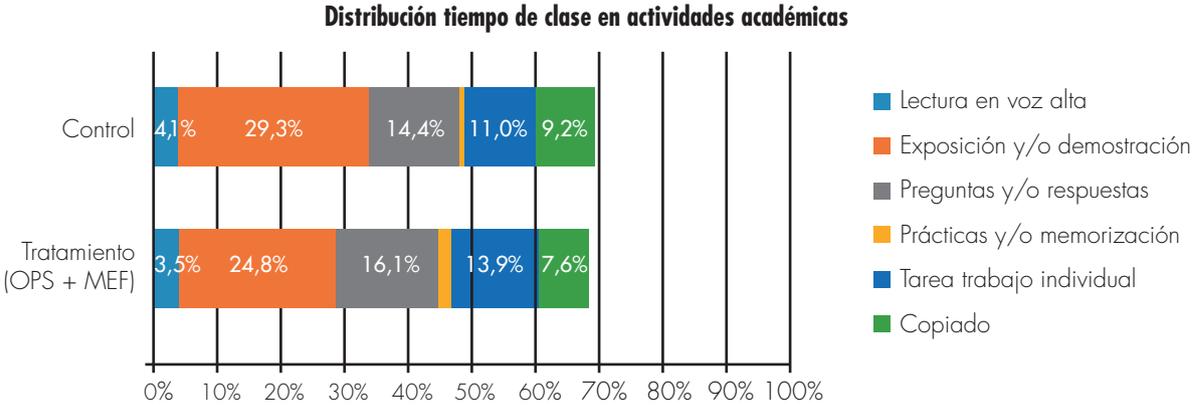
La MTC y el documento base del PND recomiendan ampliar el empleo de MEF en la educación rural, especialmente en zonas de dispersión, aunque se limitan a recomendar sólo algunos de ellos.

Entre los insumos para los MEF, son importantes los materiales de apoyo para el aprendizaje, complementarios de los materiales impresos. Sin embargo, cada MEF considera un listado diferente de materiales del mismo tipo. Esa proliferación de listados, que se pueden someter a una relativa homogenización, dificulta la dotación oportuna de las escuelas que aplican MEF: incrementa la cantidad de procesos de contratación y reduce las ventajas de la economía de escala.

Los resultados de la aplicación de toda estrategia pedagógica se deben en gran parte a los docentes. Hallazgos de la evaluación de impacto del PER en su segunda fase indican que sólo el 61% de los docentes aplicaron un MEF para el cual recibieron formación (Econometría & SEI, 2015, p. 39 y pp. 144 y 203). La evaluación de impacto del PER identifica también diferencias pequeñas pero significativas en la utilización del tiempo en el aula, entre el trabajo con MEF-DPS y la modalidad convencional (véase figura 1).

Análisis de resultados intermedios

Si bien no hay diferencias significativas a nivel general, el grupo control dedica un mayor porcentaje del tiempo a actividades de exposición y demostración



Fuente: Econometría & SEI, 2015, p. 155.

Como se puede observar, en la modalidad MEF-DPS los estudiantes ocupan más tiempo en actividades de demostración y exposición que en la convencional, donde la mayor parte del tiempo prima la actividad liderada por el docente. Si bien uno de los materiales impresos empleados en la estrategia DPS es la guía para la mejor utilización del tiempo en el aula, la diferencia señalada es atribuible también a la concepción pedagógica que es común a los MEF (Escuela Activa), que encierra virtudes que no tiene la enseñanza convencional, que sigue siendo en gran parte frontal y pasiva⁷. Ahora bien, el mayor tiempo dedicado a actividades de los alumnos no significa por sí mismo bondad de la actual aplicación de MEF; hay que atender a la calidad de esas actividades⁸.

Si puestos en práctica por docentes y directivos en condiciones precarias de formación y con una disponibilidad irregular de materiales, los MEF han demostrado su capacidad de facilitar en el contexto de la educación rural resultados mejores que la modalidad educativa tradicional, podrían producir aún mejores resultados si su implementación se acompaña de las estrategias adicionales diseñadas para el efecto⁹, por docentes formados, bien dispuestos y en la cantidad que la situación requiere, apoyados en una canasta de materiales de alta calidad y suficientes.

Ahora bien, los MEF promovidos en el contexto del PER no son la única forma posible de garantizar el derecho a educación a los niños y jóvenes de la zona rural. Como ya se dijo, la selección inicial se amplió durante la ejecución del programa y se complementó con estrategias como LESMA, ECO, canasta de televisión educativa y otras. Además, existen grupos de personas que no están en condición de asistir regularmente a un establecimiento. También es necesario ofrecerles oportunidades de escolarización con calidad. Existen alternativas como la educación a tiempo parcial, ya sea a distancia o presencial, y la educación en alternancia que pueden ser eficaces, especialmente en la educación terciaria o de jóvenes en extraedad¹⁰. Esta orientación tiene mayor sentido en un momento del país en que es previsible la demanda de nuevas ofertas que respondan a las condiciones particulares de grupos de desmovilizados, reinsertados y reasentados.

7. Sobre Escuela Activa, véase, por ejemplo, Mogollón & Solano, 2011.

8. Una mirada ilustrativa al respecto se encuentra en Furman (2012) a partir de la visita a algunas experiencias de MEF, "... recomendación que surge de este trabajo es la necesidad de profundizar el desarrollo profesional de los docentes con la mirada puesta en desarrollar su capacidad de planear e implementar clases con objetivos de enseñanza claros (y de una complejidad acorde a la propuesta de los estándares de competencias), actividades desafiantes para los alumnos y con propuestas de evaluación que recojan evidencias del grado de alcance de dichos objetivos y les permitan ajustar la marcha de la enseñanza" (p. 29).

9. "De las sedes del grupo tratamiento, el 35% recibió los beneficios de la estrategia PPP, el 13% de LESMA, el 11% de mejoramiento de la gestión escolar (enfocada en el directivo docente), el 10% de maletas audiovisuales y apenas el 5% de ECO". (Econometría & SEI, 2015, p. 147).

10. Sobre la educación en alternancia, consúltese Gimonet, J. C. (2009).

Rutas para la acción

En relación con la educación inicial, y acorde con el PND, los aspectos de énfasis del sector educativo estarán en principio en mejorar la calidad de los recursos humanos encargados de la atención, implementar el sistema de seguimiento niño a niño, difundir, explicar y hacer comprender los referentes técnicos y pedagógicos y avanzar en la inclusión legal de la educación inicial en el sistema educativo como su primer ciclo (DNP, 2015, p. 41).

Para la educación básica y media, la jornada escolar en las IE rurales se ampliará a siete horas. El MEN y las SE adelantarán las acciones para garantizar progresivamente el cumplimiento de este propósito. Hacerlo significa un programa que incluya mejoramiento y dotación de instalaciones, así como la solución de temas relacionados con alimentación y transporte de estudiantes y docentes. Además, las IE, apoyadas por las SE, preverán e incluirán en sus PEI, PEC o PIER la adecuada utilización pedagógica del tiempo escolar adicional.

El MEN seleccionará del universo de MEF aquellos que mejores resultados en materia de cobertura y calidad han arrojado durante su aplicación y establecerá para su adopción estándares mínimos que se actualizarán periódicamente.

Así mismo, el MEN apoyará a los equipos técnicos de las secretarías de educación para la correcta selección, focalización e implementación autónoma y sostenible de los MEF, a partir de sus planes de atención a la población rural. Esto requiere, además, fortalecer a las secretarías en estrategias para la implementación de los MEF en el aula con fidelidad a sus características y procesos, de tal manera que sus resultados sean los mejores. Dentro de este propósito se incluirán la revisión, corrección y actualización de los materiales impresos de los MEF, así como la profundización de sus contenidos y su mejoramiento general. Las SE contarán con el apoyo técnico del MEN para el seguimiento y evaluación de los resultados de los MEF, así como para la ejecución de las decisiones a que ese proceso dé lugar.

Las secretarías departamentales de educación, con el apoyo del MEN, desarrollarán una estrategia que conduzca a que los MEF sean incluidos en los planes municipales de desarrollo y sean objeto de asignación presupuestal para formación continua de docentes y reposición oportuna de sus canastas educativas.

El MEN promoverá la homogenización de las canastas de materiales de apoyo de los MEF, tanto de aquellos sobre los que detenta los derechos, como de aquellos que son propiedad de otras entidades.

Las SE y el MEN identificarán, estudiarán y pondrán en marcha modalidades de educación adecuadas a las condiciones de la población desplazada, desmovilizada o reasentada en zonas rurales. Estas modalidades, además de atender las necesidades de formación intelectual y para el trabajo, tendrán un componente dirigido a la formación de capital social, teniendo en cuenta las experiencias vividas por los actores. Estas alternativas

atenderán por lo menos tres dimensiones: nivelación de conocimientos y competencias básicas incluida la alfabetización, formación para el trabajo y competencias ciudadanas. Esta última dimensión atenderá especialmente la asociatividad, la responsabilidad y el manejo adecuado de conflictos. El SENA y otras entidades, en el marco de la Mesa Intersectorial de Educación Rural, serán contrapartes del MEN para el diseño y puesta en ejercicio de procesos adecuados de formación para el trabajo.

2.2.2. Recursos humanos

Lograr niveles mayores de calidad en la educación de la población rural requiere docentes conocedores de la problemática rural, de las políticas relacionadas con el desarrollo del campo y con empatía hacia el tema.

Las escuelas normales superiores (ENS) y facultades de educación tienen la potencialidad de formar docentes capaces de analizar y comprender contextos diversos e identificar, comprender y poner en ejercicio alternativas pedagógicas adecuadas. “Esta exigencia les formula a las entidades formadoras de docentes dos problemas: (...) el modo como estas instituciones reconocen la diversidad y la diferenciación de los contextos en que se desempeñarán sus egresados y (...) el proceder pedagógico que deberán asumir en cada uno de los ambientes culturales (...) que se configuran (...) como escenarios educativos” (Ramírez, 2015, p. 119).



La mayoría de las ENS tienen su sede en cabeceras municipales y pocas cuentan con sedes rurales. Un grupo de 48 de ellas fueron focalizadas y recibieron acompañamiento directo temporal durante la segunda fase del PER, con una estrategia que incluyó el acompañamiento entre ellas, según categorías; además, las ENS fueron invitadas durante la ejecución de la estrategia DPS a talleres de formación sobre la estrategia. La evaluación de impacto del PER II deja ver que no existe presencia destacada de MEF en sus sedes; tampoco es generalizado el tema y la práctica con los MEF en el currículo del Programa de Formación Complementaria es escasa (Econometría & SEI S. A., 2015, pp. 115 y siguientes). En conclusión, las ENS no ofrecen en la actualidad a los docentes en formación elementos relevantes para atender las especificidades de la población rural y en pocos casos parecen estar articuladas a la temática de la ruralidad.

El frecuente aislamiento geográfico de los docentes en zonas de dispersión poblacional suele atentar contra su perfeccionamiento profesional, la calidad de su desempeño y,

finalmente, contra su continuidad en la profesión. Atenderlos, mantener contacto con ellos y ofrecerles oportunidades de intercambio y formación repercute en su beneficio y el de las comunidades donde se desempeñan.

El aislamiento “tiene repercusiones al menos en dos dimensiones de la vida del docente: una personal y otra profesional. Está de más explicar aquí lo exigente (...) que puede resultar para cualquier persona pasarse los cinco días de la semana (...) en compañía casi exclusiva de sus alumnos (...) lo limitante que resulta profesionalmente no tener con quien compartir, consultar, buscar ayuda u opinión: esta es la situación de las escuelas monodocentes más apartadas” (González et al., 2012, p. 22).

El MEN ha desarrollado durante los últimos años dos iniciativas de formación situada de docentes en ejercicio, muchos de ellos ubicados en establecimientos de municipios rurales y dispersos, tendientes a transformar las prácticas pedagógicas: el programa Todos a Aprender (PTA) y el proyecto Desarrollo Profesional Situado (DPS); este último en el contexto del PER. Ambos contemplan dentro de sus componentes la conformación de comunidades de aprendizaje de educadores. Los aprendizajes producto de esas actividades son aportes al mejoramiento de la calidad de la educación de la población rural.

Rutas para la acción

El tema de la formación de docentes para la educación en zonas rurales estará incorporado en la relación del MEN con las ENS y facultades de educación, tanto en lo relacionado con perfiles y currículo como con el seguimiento a los egresados y su formación en servicio. El MEN aportará a las decisiones de las agencias formadoras las características del perfil de docente para la ruralidad. Algunos aspectos específicos de ese perfil pueden ser: conocimiento de la problemática rural, de las necesidades educativas que plantea, capacidad de comprender contextos rurales, actitud de adaptabilidad y conocimiento conceptual y práctico de alternativas para lograr la flexibilidad necesaria en condiciones determinadas.

El MEN promoverá en las ENS con incidencia en el medio rural el fortalecimiento de los programas de formación complementaria con procesos duraderos, planificados y controlados de acompañamiento y apoyo técnico. Esos procesos deben incluir la investigación, las prácticas docentes durante la formación y las pasantías en experiencias destacadas, tanto nacionales como en el exterior.

La investigación considerará tanto los resultados como la formación de la actitud y la capacidad investigativa de los docentes en formación y los docentes formadores. Algunas temáticas pueden ser, entre otras: las características de la vida rural y sus implicaciones en la formación de los niños y jóvenes; la relación de los niños y sus familias con el lenguaje escrito y el pensamiento matemático, y la forma como esas relaciones inciden en la actitud ante el aprendizaje escolar y estrategias para propiciarlo; la relación entre la población y el medio natural, el saber adquirido en esa relación y alternativas para incentivar el pensamiento y la actitud científicas desde la escuela.

Las prácticas docentes requieren ser planificadas y acompañadas para que se conviertan en experiencia docente. Con ese fin, es recomendable que los maestros en formación formen parte de comunidades de aprendizaje que existen en sus ENS, junto con sus formadores, o sean germen de ellas, cuando no existan. Las prácticas, además, no tienen que restringirse a las sedes de la misma ENS. A través de relaciones con las secretarías de educación y otras IE, podrían llegar a sedes diferentes y contribuir al desarrollo educativo de sus áreas de influencia.

Las pasantías tendrán lugar en experiencias destacadas, obedecerán a una planificación del trabajo durante la pasantía, serán concursables por resultados de la práctica de docentes formadores y docentes en formación, según criterios que el MEN establezca.

El mismo perfil propuesto antes para las agencias formadoras de docentes se adoptará por las ETC para su inclusión en los concursos de vinculación de educadores en su planta focalizada a IE y territorios rurales. Además de las notas ya señaladas en torno a ese perfil, será relevante la disposición y el compromiso de los candidatos a docente para permanecer por el tiempo que se determine en el lugar de trabajo al que se les asigne.

Las SE, con apoyo del MEN, revisarán y modificarán cuando se requiera la conformación institucional de las ENS con área de influencia rural, de manera que se conviertan en IE con sedes a través de las cuales aprendan de la educación en zonas rurales y ejerzan su influencia para mejorar las prácticas pedagógicas. La conformación mejorada permitirá a las ENS, entre otros aspectos, conocer los MEF y las circunstancias de su aplicación práctica en contextos específicos, mantener contacto con docentes en ejercicio y brindará espacios de investigación y práctica permanentes, tanto para docentes formadores como para docentes en formación.

Las SE asumirán, mejorarán y continuarán, con el apoyo del MEN, la experiencia del PTA y DPS, en cumplimiento de su responsabilidad en el marco de la descentralización administrativa del sector. El MEN se encargará de transferir a las secretarías esas experiencias, mejoradas a partir de su evaluación, mediante un proyecto de formación de personal técnico para el apoyo directo a las IE en el que el MEN formará parte. El proyecto incluirá la ampliación de las estrategias a todas las áreas básicas, la producción de nuevos materiales y el mejoramiento y actualización de los existentes.

El MEN, basado en la experiencia de PTA y DPS, orientará a las secretarías sobre los planes de formación de docentes en ejercicio y directivos docentes. Un aspecto clave en la educación en zonas rurales es la promoción, conformación, animación y mantenimiento de comunidades de aprendizaje tales como círculos de aprendizaje, círculos de calidad, micro y macrocentros y similares. El propósito incluye, por lo menos, acompañamiento y respuesta a demandas de formación que estas actividades suscitan. Ningún docente rural debe estar privado de la oportunidad de compartir con otros sus experiencias y saberes profesionales, ni de participar en encuentros presenciales que se combinen con actividades por medios virtuales. Esto es aún más importante en los casos de instituciones unidocentes y multigrado.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta en las versiones regionales de los proyectos de formación situada de docentes y directivos en ejercicio será el análisis profundo de los resultados de pruebas externas. En este campo, es importante considerar la inequidad de género en el aprendizaje: en PISA 2012 aparecen diferencias de 25 puntos en matemáticas y 18 en lenguaje, en ambos casos en perjuicio de las mujeres, lo que convierte a Colombia en el segundo país menos equitativo en logro educativo por género, entre los 65 participantes en la prueba (De Zubiría, 2015, p. 59).

2.2.3. Ambiente escolar

Es clave constituir un buen ambiente escolar partiendo de la existencia de infraestructuras adecuadas y dotadas con herramientas pedagógicas actualizadas y en buen estado. Estas condiciones no son eficaces sino como recursos para viabilizar el compromiso de los docentes y directivos en su trabajo de educadores, con acuerdos para la convivencia entre los estamentos de la comunidad educativa y con propósitos comunes en torno a los objetivos y metas de la educación en toda la institución, en cada sede y entre las sedes. Estos son los acuerdos en los que se basa un ambiente escolar propicio. “Una institución no es una sumatoria de docentes, sino una comunidad en la que participan diversos estamentos, articulada en torno a un PEI, que ha adoptado un modelo pedagógico, trabaja con un currículo y un plan de estudios determinado para lograr sus metas” (De Zubiría, 2015, p. 74).

Dadas las condiciones del mundo rural, su dispersión poblacional, sus condiciones de vida y de trabajo, los determinantes climáticos y geográficos y la forma como se han conformado las IE, es frecuente que el PEI, el PEC o el PIER incluya estrategias pedagógicas diversas tales como más de un MEF o una estrategia complementaria. Es importante que esa diversidad sea resultado de acuerdos de la comunidad educativa basados en el análisis del contexto e ilustración que suministren los directivos y docentes o aun la secretaría, junto con definiciones sobre temas como evaluación, promoción y articulación entre niveles.

En algunas regiones han convivido tradicionalmente en forma armónica poblaciones campesinas con características culturales diferentes. En el contexto de disposiciones legales orientadas a garantizar la autonomía territorial de grupos poblacionales pueden configurarse conflictos interétnicos basados en el control sobre el territorio. El sistema educativo tiene la obligación de hacer posibles mecanismos de relación armónica entre los pueblos y dentro de comunidades diversas.

La autonomía de las sedes veredales para resolver las circunstancias cotidianas facilita la integración interna, cuando se trata de más de un docente, y la construcción o mantenimiento de lazos con la comunidad local. Cada sede es una comunidad educativa local que brinda apoyo y resguardo a todos sus miembros, especialmente en condiciones de distanciamiento geográfico.

El sentido de pertenencia institucional de las sedes y los docentes no resulta automáticamente de la adscripción de una sede a una IE determinada. Se construye en el contacto, en la participación efectiva en las decisiones, el acceso a los recursos para el trabajo, la comunicación y el intercambio, lo mismo que en el ejercicio de la independencia necesaria.

Otro aspecto del ambiente escolar es la disposición de los recursos técnicos para ejercer la acción educativa. Muchas sedes rurales carecen de materiales fundamentales para su trabajo. Esto pone a la población estudiantil en desventaja frente a otros que, además de factores contextuales favorables, suelen contar con dotaciones a las que muchas sedes rurales y en zonas de dispersión no acceden.

Los rectores y directores de establecimientos educativos deben dedicar gran parte de su tiempo a labores administrativas, antes que a liderar la gestión pedagógica en el ejercicio de la autonomía escolar. Diversos estudios han demostrado que no hay mejoramiento en la calidad educativa sin liderazgo claro y firme de directivos docentes bien formados (De Zubiría, 2015, pp. 79 - 84).

Rutas para la acción

Las SE revisarán, conjuntamente con los directivos docentes, sus relaciones con sus sedes, en busca de que la vinculación de estas al establecimiento sea efectiva. Estudiarán las condiciones en que se asumirán los gastos que esas relaciones demanden, por asuntos como desplazamientos.

Las SE y el MEN promoverán y apoyarán técnicamente la formulación de planes educativos territoriales interculturales en las regiones donde existe la confluencia de grupos poblacionales con características étnicas distintas en territorios en discusión. Esos proyectos contribuirán al desarrollo económico y cultural armónico de los grupos arraigados en el territorio, incluyendo tanto las aspiraciones manifiestas en los PEI como en los PEC y PIER de las comunidades.

El MEN y las SE adoptarán, darán a conocer y harán efectiva una canasta escolar básica sin la cual no deberá funcionar ninguna sede rural. Esa canasta considerará las particularidades de los niveles educativos y variaciones según diferencias territoriales, e incluirá materiales educativos para estudiantes y docentes, alimentación escolar, transporte y albergue, según las necesidades y las condiciones de las zonas.

Habiendo asumido la dotación básica necesaria, el MEN y las secretarías diseñarán, por ETC o por región, un plan de dotación que considere todas las sedes, prevea costos, identifique fuentes de financiación, defina metas y progresión en su desarrollo.

El MEN promoverá con las SE e IES la simplificación de los procedimientos administrativos a cargo de los directivos docentes, para que ellos dediquen lo fundamental de su tiempo a la gestión pedagógica de sus instituciones. Junto con esto, se estudiará el establecimiento de programas de formación para directivos de IE rurales en ejercicio e incentivos para ellos y los coordinadores de sedes veredales en función del mejoramiento pedagógico.

Las estrategias DPS y PTA han contribuido en muchos casos a poner en marcha comunidades de aprendizaje de docentes y directivos. Esa dinámica se continuará y fortalecerá tanto en las IE que la han iniciado como en las que todavía no lo han hecho. El MEN recomienda que esa

actividad esté en relación con el Plan de Mejoramiento Institucional en su dimensión pedagógica, tenga asignación de tiempo dentro de la jornada y esté incluida en el PIER, el PEC o el PEI.

Las SE promoverán comunidades de aprendizaje entre directivos de IE rurales sobre su trabajo en la educación rural. Las posibilidades van desde encuentros periódicos planificados hasta medios virtuales y su combinación con eventos presenciales. El MEN incentivará y apoyará a las secretarías con asistencia técnica en estos proyectos. Tanto estos proyectos como los relacionados con las comunidades de aprendizaje de docentes serán parte de los planes de formación que elaboran las SE.

Un aspecto del funcionamiento de las comunidades de aprendizaje es la investigación a partir de la práctica pedagógica cotidiana, para comprenderla y mejorarla. Tanto el MEN como las SE propondrán a docentes y directivos rurales temáticas de investigación y sistematización. Las secretarías incluirán este aspecto en sus planes de formación. Una temática importante y necesaria de estos planes de formación y de las actividades de las comunidades de aprendizaje es, entre otras, lo concerniente a las relaciones equitativas entre los géneros. Su tratamiento aportará a la instauración en la cotidianidad escolar de prácticas democráticas que mejoren la convivencia entre los estamentos de la comunidad educativa.

2.2.4. Aspectos curriculares

Según los artículos 77 y 78 de la Ley 115 de 1994, las IE tienen autonomía pedagógica y para organizar su currículo, dentro de los lineamientos establecidos por el MEN en reglamentación de esta norma. En este campo se destacan los decretos 1860 de 1994, sobre aspectos pedagógicos y organizativos; 1850 de 2002, que reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal; 230 y 3055 de 2002, sobre currículo, evaluación y promoción, y 1290 de 2009, también sobre evaluación y promoción.

Las decisiones institucionales sobre formas de trabajo y contenidos del currículo son parte del PEI, PEC o PIER, teniendo siempre presente la importancia de que los niños y jóvenes adquieran las competencias básicas transversales, que posibilitan la participación en la vida social y los aprendizajes propios de las distintas disciplinas: “lo esencial e imprescindible son las competencias para pensar, convivir, interpretar, leer y escribir. Sin ellas, es imposible participar como ciudadanos en los tiempos actuales. Sin ellas, es inimaginable la convivencia actual” (De Zubiría, 2015, p. 68).

El ejercicio de la autonomía curricular es un escenario para la búsqueda de la pertinencia de la educación, entendida no sólo en el sentido de formación para la vida económica y el trabajo. También son parte de la pertinencia de la educación las formas de contribuir al derecho de preservar y desarrollar la identidad cultural de las comunidades y pueblos mediante el conocimiento, crítica y valoración de sus costumbres, saberes y prácticas tradicionales.

En la zona rural, más que en otros contextos, los niños y jóvenes adquieren habilidades prácticas y conocimientos mediante la observación y la experimentación. Lo deseable es que el

aprender haciendo se incorpore también en la práctica escolar, porque implica actividad, da sentido al aprendizaje y genera entusiasmo por aprender. El contacto directo con la naturaleza puede ser utilizado como laboratorio vivo para que los estudiantes desarrollen sus capacidades básicas matemáticas, de lenguaje, de comprensión, de interpretación, de razonamiento crítico a través de proyectos pedagógicos (Presidencia de la República, 2015, art.2.3.3.1.6.3.).

Los proyectos pedagógicos tienen sustento legal. En su artículo 36, el Decreto 1860 de 1994 se refiere a ellos como componente del plan de estudios y los define como “una actividad que de manera planificada ejercita al educando en la solución de problemas cotidianos, seleccionados por tener relación directa con el entorno social, cultural, científico y tecnológico del alumno. Cumple la función de correlacionar, integrar y hacer activos los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores logrados en el desarrollo de diversas áreas, así como de la experiencia acumulada. (...) Los proyectos pedagógicos también podrán estar orientados al diseño y elaboración de un producto, al aprovechamiento de un material (o) equipo, a la adquisición del dominio sobre una técnica o tecnología, a la solución de un caso de la vida académica, social, política o económica y en general al desarrollo de intereses de los educandos que promuevan su espíritu investigativo”.

Los proyectos pedagógicos son formas de adquirir e integrar conocimientos y actitudes mediante la investigación sobre el medio, la discusión y la argumentación, el manejo de las contradicciones y la solución de problemas de aprendizaje o de la vida local; familiarizan a estudiantes y docentes con la lógica de la planeación y la ejecución de actividades guiadas por diagnósticos, objetivos, metas y control de procesos; deben responder siempre a la búsqueda de un saldo formativo. A su vez, los proyectos pedagógicos pueden orientarse a actividades muy diversas, siempre cobijados por el PEI, el PEC o el PIER. Al mismo tiempo, los proyectos son un escenario de vinculación de las familias a la vida escolar, también en el nivel de conocer y participar en decisiones sobre la formación de los niños y jóvenes. Asimismo, promover y facilitar la participación de las familias en la IE o la sede contribuye a que estas recuperen su carácter central en la vida de las localidades.

Tanto en los proyectos pedagógicos como en las demás estrategias educativas deben incorporarse herramientas tecnológicas modernas (uso de celulares, del computador, Internet) con las que muchos jóvenes rurales ya están familiarizados.

En la práctica de los MEF se generalizaron, especialmente con el diseño de la Posprimaria, los proyectos pedagógicos productivos (PPP), desarrollados a partir de la huerta escolar, que había sido componente pedagógico de Escuela Nueva. Los PPP son ambientes privilegiados para el aprendizaje integrado de contenidos curriculares en torno a actividades productivas específicas que demandan la solución de problemas prácticos. Esta concepción permite transformar la práctica de los docentes, de la enseñanza magistral aislada a una que conduzca a descubrir, comprender y aplicar en forma articulada los conceptos disciplinares en la relación con el entorno en el proyecto productivo.

Aunque es frecuente que su carácter pedagógico se desvirtúe por la aspiración productiva de docentes y estudiantes (López & Serrano, 2012), esto no hace los PPP descartables. En

muchos casos constituyen un elemento importante de identidad de las IE rurales; son una forma de articulación con el mundo del trabajo y pueden llegar a ser estrategia de organización de comunidades locales en función de su seguridad alimentaria.

Una posibilidad educativa poco explorada todavía en relación con los PPP es emplearlos como forma de combinar la formación de competencias para el emprendimiento durante la educación media, orientada a la vida económica después de la vida escolar. Se han realizado por parte de entidades privadas en IE oficiales de municipios rurales algunas experiencias ilustrativas en cuanto a incentivos para la escolarización, vinculación al mundo del trabajo en el campo del emprendimiento, pertinencia de la educación media y apoyo al planteamiento de proyectos de vida de los jóvenes.

Las relaciones cotidianas en la IE entre directivos y docentes, entre estos y con la población estudiantil reflejan y perpetúan o modifican aspectos culturales, uno de los cuales es la relación entre los sexos. Las mujeres rurales suelen ser discriminadas por la condición de campesinas y además por su condición de mujeres, dentro de su contexto social y familiar inmediato.

El alfabetismo de los padres y otros familiares tiene reconocida incidencia en la permanencia de los jóvenes en la educación y la calidad de sus aprendizajes. El analfabetismo resulta de la incapacidad del sistema educativo para brindar buena educación inicial y lograr la escolarización oportuna y permanente de los niños; se reproduce y requiere medidas remediales en cuanto se mantienen las deficiencias. En la medida que el sistema mejora en cobertura y calidad, el analfabetismo se reduce en forma duradera a niveles mínimos.

La alfabetización de una persona en edad productiva y reproductiva repercute en la mejor y más completa educación de los niños y jóvenes, lo mismo que en el incremento de la inclusión laboral y productiva de los adultos. La alfabetización de personas de edad avanzada repercute en su autoestima y su capacidad de ejercer la ciudadanía. Para reducir el analfabetismo en las zonas rurales se requiere aplicar estrategias diferenciadas, según destinatarios y condiciones.

Rutas para la acción

Las SE, con el apoyo técnico del MEN, seleccionarán, analizarán y documentarán experiencias relevantes de autonomía pedagógica y curricular de IE rurales. Las experiencias se darán a conocer con el fin de incentivar el ejercicio responsable de la autonomía y también de posibilitar su réplica en otros contextos. Igualmente se identificarán, estudiarán y divulgarán experiencias relevantes de pedagogía por proyectos, con el fin de contribuir a la superación de prácticas pedagógicas basadas en la instrucción y no en el aprendizaje y la actividad de los niños y jóvenes. Esta será una práctica regular, más que de eventos esporádicos.

El MEN diseñará y gestionará con las SE un programa de apoyo al emprendimiento productivo de estudiantes de educación media en IE rurales, que comprenda la estructuración y ejecución de planes de negocio pertinentes y asociativos, con capital semilla proveniente

de recursos retornables y concursables. Para el efecto, la gestión de recursos y la asistencia técnica a las iniciativas se canalizarán tanto a través de la relación intersectorial con otras agencias del Estado en los ámbitos nacional y local, como mediante alianzas con el sector productivo regional y local.

Teniendo en cuenta el medio en el que se educan y la experiencia cotidiana de niños y jóvenes, es importante auspiciar la observación e investigación sobre el medio para enriquecer el aprendizaje y, al mismo tiempo, cualificar las propuestas curriculares de cada institución. Esto guarda relación con los proyectos pedagógicos y los proyectos pedagógicos transversales que las IE deben incluir en su vida educativa.

El establecimiento de un nuevo paradigma democrático en la relación entre los géneros será una práctica consciente y permanente en las IE rurales. Los acuerdos de las comunidades educativas sobre el tema serán parte de los manuales de convivencia y las secretarías de educación enfatizarán este aspecto de la formación ciudadana. Igualmente, es necesario promover que en la oferta educativa de educación pos-media se incluyan oportunidades para que las mujeres, según sus aspiraciones, adopten roles diferentes a los que se les atribuyen tradicionalmente por su condición de género. Esta decisión se manifestará también en asuntos como calendarios y horarios que consideren los roles que ellas desempeñan en la sociedad rural.

El MEN incluirá la atención al analfabetismo dentro de la política de educación rural y se buscará atender en forma prioritaria a los padres de familia y a los cuidadores. La alfabetización de quienes se encuentran en edad productiva y reproductiva estará ligada a sus actividades laborales, al reconocimiento y el perfeccionamiento de sus aprendizajes extraescolares. Sin desmedro de programas específicos, especialmente en zonas de dispersión poblacional donde el analfabetismo es más extenso, la alfabetización de los adultos, tanto quienes son parte de la comunidad educativa como quienes no lo son, será actividad ordinaria de los establecimientos educativos como parte de su rol de agencias de educación, no sólo para niños y jóvenes, sino también para la población de su área de influencia.



2.3. Institucionalidad e intersectorialidad

La institucionalidad es el soporte en el que se apoya la operación del sistema educativo para el logro de los objetivos. Se compone de instancias en varios niveles: nacional, territorial y local. Los niveles e instancias están interrelacionados y todo confluye en la vida de las IE. Cuando se quiere dar prioridad a una actividad, se le asigna en la estructura un lugar que corresponda a su importancia. Esa asignación tiene efectos sociales, hace visible e indica valor.

La institucionalidad se orienta a establecer y mantener las condiciones que garanticen a la población el derecho a educación con calidad y equidad. Se trata de un poco menos de la tercera parte de la población y más de la mitad del territorio, con altos índices de pobreza y exclusión. Para la sociedad nacional, se trata de una prioridad en las aspiraciones a niveles más altos de desarrollo.

En el contexto de la descentralización, la institucionalidad será más fuerte en la medida que cada nivel cumpla con sus obligaciones y apoye las atribuciones y funciones de los demás. Cuando un nivel manifiesta debilidades, las respuestas del sistema pueden ser diversas: el nivel superior refuerza su acción de fortalecimiento para facilitarle el desempeño; el nivel superior lo suplanta; el nivel menos capaz evade su responsabilidad y la desplaza a los otros. Lo que se observa es que durante los últimos años el nivel central ha asumido progresivamente responsabilidades de las ETC en asuntos como la formación de los docentes en servicio y el apoyo directo a las IE en materias como el mejoramiento de las prácticas pedagógicas. Por su parte, las secretarías se han alejado en muchos casos de las IE, especialmente en lo que tiene que ver con apoyo técnico-pedagógico.

Además de los organismos institucionales, es importante que existan instancias de participación de la sociedad civil, con fines de consulta, concertación y movilización. Estos mecanismos contribuyen a la gobernanza por la adopción y aceptación de la política a través de una masa crítica en la ciudadanía.

El capítulo IV de la Ley 115 de 1994 establece algunos lineamientos sobre la educación campesina y rural que corresponde a las realidades y concepciones vigentes en la época de su aprobación. Estos nunca fueron reglamentados. Es necesario que el país cuente con un instrumento legal adecuado a las necesidades políticas del momento actual.

2.3.1. Nivel nacional

La MTC, encargada de ofrecer al país recomendaciones y lineamientos para avanzar hacia los objetivos de modernización y desarrollo rural, ha destacado la necesidad de que exista en el MEN una institucionalidad clara para orientar y seguir los avances en materia de educación para la población de las zonas rurales.

Durante los últimos años, la instancia más visible en el MEN relacionada con la atención educativa a la población rural ha sido la unidad coordinadora del PER, adscrita al

Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. Al terminar la ejecución del PER es necesario definir el lugar que el Programa tendrá en la estructura del Ministerio.

Rutas para la acción

El MEN acoge lo expresado por la MTC, que considera esencial que en el Ministerio exista “una institucionalidad clara (...) que permita dar los lineamientos y hacer el monitoreo y seguimiento a la política de educación rural” (Ocampo, 2014, p. 24), acorde con el grado de prioridad que le atribuye para el desarrollo del país durante los años venideros. A través de la Subdirección de Desarrollo Organizacional de la Secretaría General, se tomarán decisiones sobre las características de esa instancia y su lugar en la estructura institucional.

La instancia mencionada del MEN tendrá, entre otras responsabilidades, difundir los lineamientos, apoyar su ejecución por las dependencias del MEN y las ETC, prestar asistencia técnica a las SE, hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos y gestionar el aprendizaje institucional sobre la educación rural a partir de la investigación, el acopio y la difusión de experiencias nacionales o de otros países.

El MEN diseñará y ejecutará un programa de fortalecimiento de las SE de las ETC que desarrolle en ellas capacidades para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en la gestión de la educación rural. Este programa incluirá el manejo de alternativas flexibles como los MEF y estrategias de formación de docentes y directivos en ejercicio.

Asimismo, el MEN promoverá la presentación y aprobación de un decreto reglamentario del capítulo IV de la Ley 115 de 1994, que viabilice la ejecución de la política educativa para la población rural adoptada con estos lineamientos.

2.3.2. Nivel departamental y de municipios certificados

A las SE de las ETC corresponde la prestación del servicio de educación en los municipios no certificados, lo que significa que es a través de ellas como la política educativa se ejecuta en el nivel local. Aunque la mayoría de los municipios son rurales o rurales dispersos, la inequidad que afecta especialmente a la población de áreas periféricas demuestra que la relación de las administraciones departamentales con los municipios no certificados y de las administraciones de los municipios certificados con sus periferias en materia de educación no tiene la intensidad, la asiduidad y la calidad necesarias para prestar el servicio en las condiciones que la población requiere.

Un aporte del PER ha sido la constitución de comités de educación rural (CER) en el 92% de las ETC que han participado en el programa. El CER lo conforman el secretario de educación, el líder de cobertura, el coordinador PER y, aunque con menor frecuencia, el líder de calidad. El funcionamiento de los CER no fue homogéneo y en la mayoría de las ETC fue algo formal. Su mayor contribución fue hacer visible el tema de la educación rural. (Econometría & SEI S. A., 2015, pp. 47 y siguientes).

Rutas para la acción

Las secretarías de educación de las ETC crearán o designarán explícitamente la dependencia responsable de la educación en su zona rural. Esta dependencia mantendrá las relaciones en cuanto a su misión, tanto con el MEN como con los municipios en el caso de los departamentos. Tareas prioritarias de esa dependencia serán mantener actualizado y presente en las decisiones de la administración el Plan de Educación Rural de su ETC, animar el funcionamiento efectivo del CER y hacer la gestión interna en la secretaría y con los municipios y actores sociales para la ejecución y el seguimiento de la política de educación para los habitantes rurales. Además, promoverá la inclusión de la educación como factor decisivo en los proyectos de desarrollo rural integral con enfoque territorial de la ETC.



El MEN considera importante que en las ETC departamentales y municipales se mantengan o conformen las mesas departamentales de educación rural o formas independientes de representación, que sigan las acciones, participen en la planificación y promuevan proyectos.

2.3.3. Nivel municipal no certificado

Aunque sus competencias en materia educativa son reducidas, las administraciones de los municipios reciben en primer lugar las demandas educativas de la población y mantienen relaciones con las secretarías departamentales para representar y tramitar las aspiraciones locales.

Una gran parte de los municipios no certificados son rurales. Sus administraciones suelen contemplar lo relacionado con la educación en sus planes de desarrollo, pero su injerencia en el tema es poco significativa en la práctica. Sin embargo, hay experiencias satisfactorias de participación municipal en educación rural, que es posible reconstruir y mejorar.

Durante la primera etapa de la fase I del PER, el MEN promovió la conformación de comités municipales de educación rural. Con ellos, en contacto estrecho con los alcaldes y concejos municipales, y con apoyo técnico de las SE departamentales y el equipo del Ministerio, se formularon planes municipales de educación rural. Esos planes fueron la base de los que los departamentos formularon y presentaron al MEN para acceder a recursos de la Nación. Los mismos municipios participaron en alianzas estratégicas con las administraciones departamentales y entidades del sector productivo organizado y aportaron recursos presupuestales para financiar parcialmente las acciones que beneficiaron a sus ciudadanos a través de la educación de los niños y jóvenes de la zona rural.

Rutas para la acción

Las administraciones de las ETC promoverán que las juntas municipales de educación (JUME), en ejercicio de sus funciones, se encarguen de velar por la educación de la población rural, a través de acciones como: promover y coordinar la elaboración del Plan Municipal de Educación Rural, participar en la formulación de planes territoriales, apoyar la gestión de recursos y la toma de decisiones para su ejecución, velar por la buena operación de las IE y hacer seguimiento a los resultados del proceso educativo de las instituciones.

2.3.4. Instituciones educativas rurales

Con la estructura actual de las IE, resultado de la aplicación de la Ley 115 de 1994, los jóvenes rurales ganaron en posibilidades de continuidad en el sistema. De otra parte, las comunidades rurales perdieron en sentido de pertenencia al ver que su escuela, muchas veces surgida por su esfuerzo, depende ahora de otro colegio, que sienten lejano y cuyos directivos con frecuencia son desconocidos y ausentes de las sedes secundarias. Algo similar suele ocurrir con los docentes de las mismas sedes secundarias frente a la gestión institucional centrada en la sede principal. Sin embargo, la IE rural es el principal agente educativo en una zona determinada del territorio, que es su área de influencia.

Según el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), en 2013 existían en el país 14.045 establecimientos educativos oficiales, de los cuales el 72% eran rurales (10.113). En 4.429 de esos casos, su matrícula estaba conformada por más de una sede, lo que podría entenderse como instituciones educativas o centros educativos integrados. Por otra parte, 5.684 casos reportaban tener matrícula en una sola sede lo que, en el contexto rural, podría asimilarse en su mayoría a centros educativos que no pudieron integrarse a otro centro o institución educativa, presumiblemente por su aislamiento geográfico. El 79,4% de las 44.157 sedes eran rurales y atendían al 29,6% de la matrícula oficial, mientras que el 70,4% restante acudía a las 9.090 sedes urbanas.

La decisión de asociar sedes y constituir IE trajo consigo también la desaparición de la nuclearización y, con ello, del rol de los directores de núcleo educativo. Ellos eran el lazo que conectaba a los establecimientos educativos con las secretarías de educación, lo que era especialmente importante para las instituciones más lejanas. Ahora esa función es desempeñada directamente por los rectores, en la mayoría de los casos. Es frecuente que los directivos y docentes de IE rurales y centros educativos integrados reporten largos periodos sin presencia de funcionarios de la SE en sus sedes principales; ¿qué puede esperarse de los centros no integrados, donde con seguridad es más necesario todo tipo de apoyo institucional?

Rutas para la acción

El MEN promoverá, en su trabajo con las SE, la conformación de IE rurales centradas en atender la población de las zonas periféricas. Para el efecto, las SE revisarán la actual conformación de las IE, a partir de criterios de confluencia, proximidad y la necesidad de ofrecer educación en su medio a la población de su área de influencia. Los centros educativos rurales integrados se convertirán en IE con todas sus atribuciones.

Se ha dicho que la calidad de la educación depende en gran parte del apoyo pedagógico, que corresponde a las SE. Esto significa que la pérdida del enlace con las SE y la consecuente soledad técnica de las comunidades educativas, además de las formas adicionales de exclusión que esta situación conlleva, atentan contra la garantía del derecho de los niños y jóvenes a la educación. Las SE, con la colaboración del MEN, definirán en cada caso formas de garantizar a todos sus centros educativos, en especial a aquellos no integrados, oportunidades sostenibles de contacto y apoyo directo y efectivo, para el goce del derecho a la educación.

En los municipios clasificados por el DNP y la MTC como rurales y rurales dispersos, todas las IE tendrán el carácter de rurales, lo que será objeto de actualización en el DUE. Igualmente, la actualización incluirá una depuración relacionada con la caracterización de las IE como practicantes actuales de MEF, debido a la importancia que tiene la objetividad de estos datos en la toma de decisiones educativas y presupuestales.

En municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones, se revisará la conformación de las IE rurales según se requiera para atender su población. Se tendrá en cuenta, además, la interrelación entre zonas cercanas y las condiciones educativas para las poblaciones fronterizas entre lo urbano y lo rural. Así, por ejemplo, los jóvenes rurales podrán acceder a la oferta de bienes y servicios de lo urbano y los estudiantes de la zona urbana tendrán la posibilidad de contacto formativo con las condiciones del medio rural (DNP, 2014, p. 10 y siguientes).

2.3.5. Intersectorialidad

La educación rural, entendida como la atención en materia educativa a los pobladores del campo, requiere un nivel de coordinación con instituciones públicas y entidades privadas relacionadas con el desarrollo rural. Desde estos sectores se generan, o a través de ellos se canalizan, las demandas de recursos humanos según sus previsiones del desarrollo económico, que en materia educativa pueden ilustrar sobre las oportunidades para la población y contribuir a decisiones sobre formación de capital humano y social en regiones o territorios. También de estos sectores surgen iniciativas y recursos de inversión para complementar la acción educativa.

Escenarios privilegiados de articulación intersectorial en el próximo futuro del país son la Mesa Intersectorial de Educación Rural y el Programa de Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRIET) promovido por el DNP y la MTC, en la perspectiva del posconflicto y las tareas que plantea.

Rutas para la acción

El MEN y el gobierno nacional pondrán en operación la Mesa Intersectorial de Educación Rural con la participación de un grupo base de ministerios (MEN, MADR, Ambiente, Comercio, entre otros), el DNP, el SENA e IES. La Mesa tendrá el propósito de apoyar la implementación de la política pública de educación rural y acordar las articulaciones orientaciones y ajustes que se requieran. Igualmente, gestionará la colaboración del sector privado representado en gremios, empresas y cooperación internacional y fomentará alianzas por la educación en el nivel nacional, en los territorios y en los municipios rurales y rurales dispersos.

Las secretarías o las administraciones de las ETC convocarán mecanismos de coordinación interinstitucional para la educación rural, vinculando las secretarías sectoriales relacionadas, las corporaciones autónomas regionales, el SENA y un representante de las IES. Estos organismos departamentales harán coordinación y seguimiento a los planes territoriales de educación rural.

2.3.6. Participación social

A través del tiempo se ha debilitado la participación de las comunidades rurales de base veredal en la gestión, seguimiento y control de su educación. Sin embargo, sectores de movimientos y organizaciones sociales de pobladores rurales manifiestan un renovado interés en participar a través de organismos como las juntas de Acción Comunal (JAC), mesas y similares.

Por iniciativa de la sociedad civil se han organizado durante los últimos años congresos y foros nacionales y regionales de educación rural, en los cuales grupos de educadores han manifestado el interés por participar en la gestión e implementación de políticas públicas para la educación rural. En la misma línea, se han conformado algunas mesas departamentales que se mantienen en funcionamiento con influencia y acciones territoriales.

Conviene fomentar y mantener espacios que representen oportunidades de participación de la sociedad en el seguimiento de sus intereses educativos y aporten a la gestión de las instituciones públicas.

Las identidades individuales y colectivas son ante todo territoriales. La participación ciudadana introduce los intereses de la población en los planes territoriales y puede repercutir en dinamismo y veeduría social.



Rutas para la acción

Se promoverán y reconocerán como interlocutores mesas de educación rural en los niveles municipal y departamental, para incentivar la participación de los ciudadanos en la gestión de la educación de los pobladores del campo, ya sea a título individual o en la forma de organizaciones sociales. Estas mesas constituirán, al mismo tiempo, formas de veeduría social sobre la educación en los municipios rurales y de ruralidad dispersa.

El MEN convocará una mesa nacional de educación rural con carácter consultivo. En ella estarán representadas las regiones y organizaciones sociales de la población rural. Entre sus funciones estarán las de presentar ante el Ministerio las demandas e intereses de la población y promover la articulación de las actividades de los diferentes organismos sectoriales en sus territorios. El MEN definirá la composición de esa mesa y la periodicidad de sus encuentros.

2.4. Planeación y financiamiento

Ejecutar la política requiere planear la acción e incluir los planes en el marco presupuestal, en los niveles administrativos correspondientes.

La educación rural no suele aparecer como asunto específico en los planes de desarrollo de municipios y ETC. En el nivel nacional, el PER exigió desde su diseño la presentación de planes de educación rural de las ETC y su viabilización por el MEN como condición para acceder a recursos, tanto del crédito como de la contrapartida nacional. En la actualidad, todas las ETC vinculadas al PER cuentan con planes de educación rural con diverso grado de elaboración, así como con comités de educación rural. Es conveniente conservar y fortalecer esa práctica y extenderla a otras que no lo tienen y propender porque los planes departamentales sean resultado de procesos de planeación que partan de planes locales o territoriales y canalicen esos procesos. En el contexto del PER se han desarrollado experiencias destacadas de planeación local y regional; así mismo, como resultado de esas experiencias, se han producido instrumentos que están a disposición de las SE.

En cuanto a la financiación, la educación rural ha tenido, durante los últimos quince años, en el crédito para el PER una de sus principales fuentes de recursos para cobertura y calidad en las zonas de dispersión poblacional. A su vez, estos recursos exigieron y motivaron, especialmente durante la primera fase del programa (PER I) la inversión de las administraciones territoriales, municipios y agentes privados a través de alianzas estratégicas departamentales, no sólo de grandes productores sino también de ONG, fundaciones y empresas pequeñas y medianas. Se debe ahora, para continuar, ampliar y fortalecer lo alcanzado en las dos fases del PER, identificar nuevas fuentes de recursos.

La promoción de las alianzas tiene fines que superan la financiación. Uno muy importante es la cooperación técnica y la veeduría de las acciones del Estado en todos los niveles, pero

especialmente en el regional y el local, para establecer y cumplir compromisos sociales. Este aspecto es especialmente importante en la perspectiva del posconflicto¹¹.

Rutas para la acción

En la toma de decisiones para la ejecución de sus programas, el MEN dará atención prioritaria a las zonas rurales y en ellas a las de mayor dispersión poblacional. Igualmente, promoverá que lo hagan las entidades territoriales certificadas (ETC).

Cada programa del MEN tendrá un componente específicamente dedicado a su versión para zonas y establecimientos educativos rurales. Esa versión comprenderá la identificación de regiones prioritarias, planes de acción y previsión de recursos financieros.

La versión para zonas y establecimientos educativos rurales será parte del diseño inicial de cada programa; en los casos de programas ya existentes que no la tengan, esa versión se formulará a partir de la adopción de los lineamientos de política para la educación rural.

El MEN actualizará el Directorio Único de Establecimientos (DUE) y asumirá en los reportes de sus sistemas de información referentes a zonas rural y urbana las diferenciaciones adoptadas durante los últimos años entre municipios rurales y municipios de ruralidad dispersa, acorde con los planteamientos de la MTC y el documento base del PND.

El MEN incluirá la educación rural como asunto diferenciado en su plan sectorial y le asignará recursos presupuestales sostenibles mediante la formulación de un proyecto estratégico específico para la educación de la población de las zonas rurales.

Asimismo, el MEN exigirá a las ETC la formulación de planes de educación rural y brindará el apoyo técnico necesario para ello. Promoverá, además, que esos planes se basen en planes municipales y estos sean incorporados en los planes de desarrollo rural territorial, cuya formulación será apoyada por la respectiva secretaría.

El MEN identificará territorios con continuidad física y homogeneidad cultural y socioeconómica, cuya población rural requiera atención educativa especial. Basado en esa identificación, promoverá y apoyará con recursos técnicos procesos de planeación y ejecución conjunta de acciones en esos territorios, aun en los casos en que sean territorios compartidos por más de una ETC. Estos planes territoriales de educación rural deberán ser aporte e integrarse en los planes de desarrollo rural con enfoque territorial promovidos por el DNP y la MTC.

El MEN gestionará ante el gobierno nacional la asignación continuada y oportuna de recursos financieros con destinación específica a la educación rural, dentro del criterio de

11. Sobre alianzas en relación con planes de educación rural en territorios definidos, véase MEN, 2013, pp. 88 - 92.

que se requiere invertir y hacer más, mejor y más rápido en las zonas rurales. Para el efecto, gestionará la expedición de un documento Conpes que prevea acciones y recursos para un horizonte temporal de, por lo menos, veinte años.

Finalmente, el MEN y las administraciones regionales promoverán el establecimiento de alianzas público-privadas para la educación rural, con el fin de ampliar el financiamiento y contar con apoyo técnico en aspectos determinados.

Referencias

Congreso de la República (2015). *Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País”*. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. En: www.dane.gov.co.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014). *Encuesta de Calidad de Vida 2014*. En: www.dane.gov.co (consultado el 30 de septiembre de 2015).

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Definición de categorías de ruralidad. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP. En: <http://bit.ly/1QRjzU0> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014b). *Estrategia de implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP. En: www.colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Estrategia%20de%20implementación%20del%20Programa%20de%20Desarrollo%20Rural%20Integral%20con%20Enfoq (consultado el 15 de octubre de 2015).

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Bogotá: DNP. En: <http://bit.ly/1t1CA5> (consultada el 25 de septiembre de 2015).

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015b). *Derechos sociales para la inclusión social de la población rural. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015c). *Diagnóstico económico del campo colombiano. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP. En: <http://bit.ly/1QRjzU0> (consultado el 26 de septiembre de 2015).

De Zubiría, J. (comp.) (2015). *La calidad de la educación bajo la lupa*. Bogotá: Magisterio.

Econometría & SEI S. A. (2014). Informe final del contrato DNP-494-13. Bogotá.

Econometría & SEI S. A. (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER Fase II, en su población beneficiaria identificando los efectos (esperados y no esperados) de la intervención sobre sus variables objetivo*. Bogotá: octubre.

El Tiempo (2015). Sección Economía y Negocios. Bogotá. Viernes 2 de octubre.

Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio, autonomías en la nueva república*. Bogotá: IEPRI y TM Editores.

Forero, J., Garay L. J., Suárez, D. M., Barbieri, F., Ramírez, C., Gómez, R. (2013). *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos*. En: *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2013). Reflexiones sobre la Ruralidad y el Territorio en Colombia*. Bogotá: GTZ, CRECE, OXFAM.

Furman, M. (2012). *Informe de la misión técnica del Ministerio de Educación - Banco Mundial al PER II*. Bogotá: noviembre.

Gimonet, J. C. (2009). *Lograr y comprender la pedagogía de la alternancia*. Guatemala: AIMFR.

González, M., Zamora, L. F., Vargas M. F., Rincón, A. (2012). *Abordajes en la formación de educadores para el ejercicio rural de la docencia*. Bogotá: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) - Programa por la Paz y Universidad Pedagógica Nacional.

Hernández, A. & Becerra, A. (2013). *"Capital básico para la agricultura colombiana"*. En: SAC & Fedesarrollo. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Imprenta Editores.

Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L. & Vásquez, H. (2013). *"Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura"*. En: SAC & Fedesarrollo. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Imprenta Editores. En: <http://bit.ly/1M7n62q> (consultado el 19 de octubre de 2015).

López, R. & Serrano, J. (2012). *Los Proyectos Pedagógicos Productivos, estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación*. Informe final del contrato OIM-PS 7123. Bogotá: julio.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2007). *Resolución 3350 de 2007, por la cual se definen las prioridades de inversión y se adoptan criterios para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982*. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional (2013). *Manual para la formulación y ejecución de Planes de Educación Rural*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2014). *Formato Único de Contratación (FUC). Vigencia 2014*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2015). *Portafolio de modelos educativos*. En: <http://bit.ly/1MDjgsp> (consultado el 1 de octubre de 2015).

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2015b). *Modalidades de la educación inicial*. En: <http://bit.ly/1NmRlZD> (consultado el 29 de septiembre de 2015).

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2015c). *Resolución 200 de 2015, por la cual se regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la Resolución 7650 de 2011*. En: <http://bit.ly/1M6GMNS> (consultado el 4 de octubre de 2015).

Ministerio de Educación Nacional (MEN) & UNICEF (2015). *Lineamientos de política pública para la atención integral de niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema educativo formal en la modalidad de internados escolares con enfoque diferencial*. Bogotá: junio. Documento sin publicar.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) & UNICEF (2015b). *Manual de funcionamiento y administración de los internados escolares*. Bogotá: junio. Documento sin publicar.

Mogollón, O. & Solano, M. (2011). *Escuelas activas. Apuestas para mejorar la calidad de la educación*. Washington DC, Fhi360. En: <http://bit.ly/1PFPfOk> (consultado el 10 de septiembre de 2015).

Ocampo, J. A. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Informe de la Misión Rural*. Bogotá: DNP. En: <http://bit.ly/1RlxgFC> (consultado el 19 de febrero de 2015).

OCDE (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*. En: <http://bit.ly/1NTnVWQK> (consultado el 1 de agosto de 2015).

PNUD (2012). *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD.

Presidencia de la República (2015). *Decreto 1750 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Libro 1, parte 3, título 3, capítulo 1, sección 6, artículo 2.3.3.1.6.3. Bogotá.

Presidencia de la República (2015b). *Decreto 1851 de 2015, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del decreto 1075 de 2015*. Bogotá.

Ramírez, A. I. (2015). *Educación, pedagogía y desarrollo rural. Ideas para conseguir la paz*. Bogotá: ECOE Ediciones.

Restrepo, J. C. & Bernal M. A. (2014). *La cuestión agraria*. Bogotá: Colección Penguin Random House Mondadori Debate.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A. Echeverry, R. & Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica: IICA. En: <http://bit.ly/1W3vNu1> (consultado el 19 de octubre de 2015).

Tomasevski, K. (2004). "Indicadores del derecho a la educación". En: *Revista IIDH*. En: <http://bit.ly/1MDjOhG> (consultado el 3 de septiembre de 2015).

UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC / UNESCO Santiago) (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires, Argentina, 29 y 30 de marzo, p. 7. Disponible en www.unesco.cl.

Unión Temporal Econometría – SEI S. A. (2015). *Resultados preliminares de la evaluación de impacto del PER II*. Presentación en Power Point. Bogotá: octubre.

Agradecimientos

Entidades de orden nacional

Departamento de la Prosperidad Social - DPS	Paula Carolina Altamar Robayo
Departamento Nacional de Planeación - DNP	Diego Andrés Mora García Paula Marcela Escobar Correa
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Álvaro Eduardo Portilla Viteri Jesús María Martínez Rivera Oriana Serrano Rojas
Ministerio de Educación Nacional	Andrea Johanna Parra Triana Astrid Mejía García Fanny Rocío Aldana Lozano Jesús Alirio Naspirán Patiño Jhon Jairo Mateus Arbeláez Monica Eliana Velasco Olarte
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Reinaldo Bernal Michelsen
Presidencia de la República Consejería Presidencial para la Mujer	Gabriela Muñoz
Ministerio de Trabajo Consejería de Organizaciones Solidarias	Fernando Matallana Magda Patricia Estrada

Secretarías de educación

Secretaría de Educación de Antioquia	Olga Patricia Gil Henao
Secretaría de Educación de Arauca	Luis Arnulfo Flórez Acosta Luis Eladio Padilla Silva
Secretaría de Educación de Bogotá Dirección Local de Educación de Sumapaz	Luis Alfonso Rivera Duarte
Secretaría de Educación de Bolívar	José de Dios Botello Ríos
Secretaría de Educación de Boyacá	Guillermo Palmiro Cortez Páez Jorge Eliécer Mejía Orjuela

Secretaría de Educación de Buenaventura	Ángel Alberto Pérez Gómez
Secretaría de Educación de Caldas	José Duván Castrillón Wilmar Henao García
Secretaría de Educación de Caquetá	Alba Luz Hernández Andrade Jaime Andrés Vargas Rojas
Secretaría de Educación de Cartagena	Cecilia Rosa Morales Urchela Marlene Rebeca Ruiz Ávila Rubiela Valderrama Hoyos
Secretaría de Educación de Cauca	Bernarda Elisabeth Córdoba José Iván Collazos Córdoba
Secretaría de Educación de Cesar	Horacio Paba Robles
Secretaría de Educación de Chocó	Anthony Martínez Aranzález Carlos Amadeo Murillo Moreno Nohelia Mosquera Mena
Secretaría de Educación de Córdoba	Claudia Andrea Vergara Holguín Daniel Alexander Pérez Arroyo
Secretaría de Educación de Cundinamarca	Carlos Julio Lovera Guzmán Libardo Bautista Muñoz Raúl David Zarate López
Secretaría de Educación de Florencia	Mercedes Artunduaga Bermeo
Secretaría de Educación de Fusagasugá	Nasly Stella Herrera Pira
Secretaría de Educación de Guainía	Jorge Alberto Vergara Silva
Secretaría de Educación de La Guajira	Liseth María Amaya Medina Rebeca de Jesús Díaz Oñate
Secretaría de Educación de Guaviare	Erick Adeni Hinestroza Rengifo María Florive Castañeda López
Secretaría de Educación de Huila	Hernando Herrera Herrera Joselito Trujillo Lara Luis Eduardo Hernández Macías Patricia Ortiz Molano

Secretaría de Educación de Jamundí	Lino Jaramillo Abella Paula Andrea Vega
Secretaría de Educación de Magdalena	Carlos Alberto Payares Rodríguez David Pérez Palacios Manuel de Jesús Marín Perea Nelly Barros Cerchar
Secretaría de Educación de Meta	Lena Sofía Barros Hernández Luis Alcides Grajales López
Secretaría de Educación de Nariño	Práxedes Teresa Montenegro Pérez
Secretaría de Educación de Neiva	Myriam Consuelo Castrillón Orlando Guzmán Levid Bermeo Quintero
Secretaría de Educación de Norte de Santander	Pastor Piñeres Velandia
Secretaría de Educación de Pitalito	José Fernando Bautista Silva Jorge Mauricio Perdomo
Secretaría de Educación de Putumayo	Ana Carolina Villota Castro
Secretaría de Educación de Risaralda	Martha Isabel Salazar Pineda
Secretaría de Educación de Sucre	Gustavo Antonio Jatib Naizir
Secretaría de Educación de Tolima	Álvaro Mendoza Hermes Munevar Maldonado
Secretaría de Educación de Tumaco	Ana Julia Obando Jordán Ninfa María Valencia Angulo
Secretaría de Educación de Turbo	Ana Rocío Silgado Sepúlveda
Secretaría de Educación de Valle del Cauca	María Cenelia Vélez Ospina Lucina Marín Torres
Secretaría de Educación de Vichada	Leandra Tatiana Rodríguez

Instituciones educativas

Centro Educativo Convenio

Centro Educativo La Ceiba

Centro Educativo Rural Chichira

Centro Educativo Rural Cucutillita

Centro Educativo Rural Indígena Puay

Centro Educativo Rural Jesús Aníbal Gómez

Centro Educativo Rural Majo

Colegio Nuestra Señora

Concentración Desarrollo Rural

Escuela Normal Superior de Abejorral

Escuela Normal Superior de Pamplona

Escuela Normal Superior de Urabá

Escuela Normal Superior del Putumayo

Escuela Normal Superior Ubaté

Escuela Núcleo Escolar El Guadual

Luis Felipe Malaver

Jorge Hernán Marín Maya

Juan Manuel Rangel Suescun

Elba Marina García García

Isidro Daniel Ibarra Fernández

Fredy Alonso Villa Vanegas

Martha Quiza Zúñiga

Víctor Albeiro Collazos Gaviria

Jesús Afranio Obando

Sandra Patricia Osorio Usma

Oscar Fabián Cristancho Fuentes

María Edilma Muñoz Valle

Hna. Martha Edilma Queta Yoge

Angélica Yulitza Díaz

Angie Caterin Bolívar

Julián Alexander Robayo

Lilibeth Poveda Cortés

Mary Alexandra Pinilla

Sandra Milena Quiroga

Wendy Mayerly Achury

Anyi Lorena Trujillo

Ingrý Yurany Ramírez

José Leonardo Vargas

Kelly Johana Ramírez

Kelly Mildred Cuellar

Leidy Carolina Moreno

Magaly Marín Gasca

Moisés Felipe Castro

Institución Educativa Presbítero Horacio Gómez	Divier Balanta Ararat
Institución Educativa José María Carbonell	Luis Alberto Serna Londoño
Institución Educativa Agrícola Rural	Francisco Javier Ricardo Barrios
Institución Educativa Agrícola San Isidro	Nuri Siley Zape Ramos
Institución Educativa Divino Niño	Oscar Eduardo Montoya Gutiérrez
Institución Educativa El Crucero Sotará	Luis Alfredo Papamija Benavidez
Institución Educativa El Palmar	Nelson García Rojas
Institución Educativa El Salitre	Henry Mora Zúñiga
Institución Educativa Francisco Torres León (Puente Amarillo)	Ana Beatriz Rintá Piñeros
Institución Educativa General Santander	Luz Mary Quitumbo Figueroa
Institución Educativa Granjas Infantiles	Astrid Elena Pineda Muriel
Institución Educativa Internado Raya Bakatsalowa	Faustino Chipiaje Caribán
Institución Educativa José Antonio Galán	Clara Mercedes Fernández
Institución Educativa José María Córdoba	Juan Diego Mena Gaviria
Institución Educativa Juan Pablo II	Jorge Enrique Velasco Burbano
Institución Educativa La Carbonera	Roger Burbano Cajas
Institución Educativa Laureano Martínez	Yenfair Antonio Colpas Sánchez
Institución Educativa Loma Baja	Manuel Andrés Solano Agredo
Institución Educativa Malagana	Ana María Castillo Barrios
Institución Educativa Marco Fidel Suárez	Marcial Palomeque López
Institución Educativa Naranjal	Diever Ome Scarraga
Institución Educativa Normal Federico Lleras Acosta	Aura Teresa Sosa León

Institución Educativa Normal Montes de María	María del Rosario Suárez Castro
Institución Educativa Normal Superior Cristo Rey	Sonia Angela Castro
Institución Educativa Normal Superior Nuestra Señora de la Encarnación	Carlos Adrián Flórez Dayanna Sarmiento Edwar Gutiérrez Ramírez Julieth Paola Rivera Laura Natalia Velásquez Lizeth Meliza Rodríguez María Fernanda Gutiérrez Paula Daniela Naranjo Gómez
Institución Educativa Nuestra Señora del Rosario	Nubia Marina Bedoya Poloche
Institución Educativa Paulo VI	Eduardo García Castillo
Institución Educativa Polindara	Felipe Antonio Tombe Barco
Institución Educativa Pueblo Bello	Manuel Ignacio Moreno Martínez
Institución Educativa Puerto Rey	Cecilia Tous Patermina
Institución Educativa Rural Bolivia	Ernesto Luna Montealegre
Institución Educativa Rural Departamental Chimbe	Ana María Vélez Fabio Niño Juan Felipe Bustamante Julio Ramírez Lina María Buitrago Luis Carlos Infante Vivas Manuela Vélez Néstor Alejandro Torres Valentina Riveros
Institución Educativa Rural Ecológica Cuembi	Martha Lucía Guevara Walter
Institución Educativa Rural Ecológico	María Cristina Torres Naced
Institución Educativa Rural Gallineta	Hermila Molina Briñez
Institución Educativa Rural San Antonio	Luis Manuel Polanía Suárez
Institución Educativa San Antonio	José Humberto Delvasto Cutiva

Institución Educativa San Pedro Clavel
Institución Educativa Sinaí Argelia
Institución Educativa Sixto María Rojas
Institución Educativa Valparaíso
Institución Educativa Villa Cecilia
Institución Educativa Manuela Beltrán
Institución Normal Superior Pedro Justo Berrío
Institución Técnico Agrícola Naranjal
Institución Técnico Agrícola Rural Darién
Institución Valparaíso
Universidad Amazonia
Universidad Católica de Oriente - UCO
Universidad Minuto de Dios
Universidad Nacional de Colombia

Doris Montoya Gamboa
Guillermo Andrés Mosquera Miranda
Enrique Rodríguez Carabalí
Cielito Elodia Delgado Moreno
Martín Antonio Urbina Santafé
Hernando Lagos Dueñas
Lilly Elena Callejas González
Francy Yaneth Osorio Ramírez
Luis Fernando Lerma Walteros
Carlos Fernando Corlosamo
José Jesús Rendón Orozco
Martha Luz Jaramillo Gallego
Nora Elena Vélez Acevedo
Carlos Medina Gallego

Entidades privadas

Caja de Compensación Familiar CAFAM
Diócesis de Florencia
Diócesis de Granada
Diócesis San José del Guaviare

Luis Hernán Cardona
Franklin Gamboa Tabares
Johan Ricardo Paz
Jorge Humberto Correa

Organizaciones no gubernamentales

Centro de Investigación y Educación Popular
CINEP

Marco Fidel Vargas Hernández

Consejo Noruego para los Refugiados	Manuel Alfonso Ospino
Corporación CIER	José Guillermo Yepes
Corporación Educativa para el Desarrollo Integral COREDI	Jorge Humberto Correa
Corporación Horizonte Humano	Norma Piedad Lavao
Corporación para la Promoción del Desarrollo Rural y Agroindustrial - Prohaciendo	Ángela Dubelly Montoya Hernández
Fundación Bachillerato Académico Cíclico FUNBAC	Samith Sneider Oñate Manzano
Fundación para la Educación Cooperativa FECCOOP	Arley Ospina Noreña
Fundación Socya	Miguel Fernando Sierra
Organización Internacional para las Migraciones OIM	José Eduardo Medina Sánchez
Red Adelco	Álvaro Francisco Uribe

Profesionales independientes

Absalón de Jesús Machado Cartagena
Carmen Inés Gamboa Cáceres
Carmenza Rivero Souza
Gilberto Villamizar
Hugo López Ramírez
Marta Lucía del Carmen Celis Hoyos

Sector productivo organizado

ADIECOL - Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano - PUPSOC	Flaudiano Dicue Quitumbo
AMUC- Unidad y Reconstrucción; Mesa de incidencia política de la mujer rural	Tania Jazmín Camacho Rojas Roberto Gugu Embus Medardo Pérez Medina

ASCATAM / Comité de Integración del Macizo Colombiano - CIMA	Paola Andrea Chates Garzón
ASCOP / Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano - PUPSOC	Lorena Bravo Jojoa
ASOCAT / Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano - PUPSOC	Wilson Andrés Sánchez
Asociación Ambientalista de Popayán ASOCAMPO	Lucio González
Asociación Campesina	Francelina Sánchez Luligo
Asociación Campesina de Inzá Tierradentro ACIT / Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano - PUPSOC	Geidy Xiomara Ortega Trujillo Omar de Jesús Cordero Durango
Asociación Campesina de Trabajadores de Argelia – ASCAMTA	Henry Hernando Ruiz
Asociación Campesina Red de Reservas Agroambientales	Esneda Ortega Manquillo
Asociación de Agropecuaria de Arboleda ASOAGRAR / Comité de Integración del Macizo Colombiano - CIMA / Coordinador Nacional Agrario Nacional y del Suroccidente – CNA	Ulber Castillo Díaz
Asociación de Productores Campesinos del Oriente Antioqueño - ASOCAMPO	César Enrique Hidalgo Llantén
Asociación de Trabajadores Pro Constitución Zonas de Reserva Campesina de Caloto ASTRAZONACAL	Luis Alberto Canas
ATCP	Jair Cajiao Muelas
Comité Cafetero	María Isabel Castro Perdomo
Comité de Integración del Macizo Colombiano CIMA / Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano - FUNDECIMA	Camilo López Pérez
Confederación Agrosolidaria de Colombia	Lucero Adriana Blanco Zambrano

Federación Colombiana de Educadores
FECODE

John Olimpo Ávila Buitrago
Marcela Andrea Palomino Acevedo
Oswaldo Giovanni Rojas Morales

Federación Nacional de Cacaoteros
FEDECACAO

Fernando Rojas
José Hernando Morales Galindo

Federación Nacional de Cultivadores
de Cereales y Leguminosas - FENALCE

Mónica Milene Sierra Cruz

Federación Nacional de Cultivadores
de Palma de Aceite - FEDEPALMA

Leidy Carolina Morales Ipuz

Fundación Mujeres Vidas
Comité de Integración del Macizo Colombiano
CIMA / Coordinador Nacional Agrario
Nacional y del Suroccidente - CNA

Camilo Ernesto Muñoz Meneses
Jhon Alexander Fernández

Fundación Mujeres Vidas / Comité de Integración
del Macizo Colombiano - CIMA - Coordinador
Nacional Agrario Nacional y del Suroccidente
CNA

Marisol Campo Campo

Fundación para la Aplicación y Enseñanza
de las Ciencias – FUNDAEC

Mónica Milene Sierra Cruz
Leslie Dordaneh Stewart Alonso

Fundación Sistema Arquidiocesano
para la Educación Productiva – SAREP

Aleyda Smith Abril Rincón

Mesa de Mujeres Campesinas

Paola Díaz

Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente
Colombiano – PUPSOC

Bladimir Bueno Arenas
Constantino Garzón Sánchez
Diego Fernando Oviedo Medina
Eduardo Santos Dagua Fernández

