

# Plan Especial de Educación Rural, desafíos y posibilidades

Por: Luz Elena Patarroyo López\*

El primer numeral, Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, busca “la transformación estructural del campo cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar para la población rural” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 23). Lo anterior podrá lograrse, junto con las medidas de acceso a tierras y la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, mediante Planes Nacionales para la Reforma Integral que permitan “contribuir a erradicar la pobreza, integrar las regiones, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” (Gobierno nacional y FARC EP, 2016, p. 23).

Uno de estos planes, que el Gobierno colombiano está en la obligación de diseñar e implementar, es el Plan Especial de Educación Rural (PEER) que debe recoger el propósito de “Brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural”. Este propósito, como las medidas específicas, están reflejadas en el numeral 1.3.2.2. del Acuerdo Final.

Es así como, dentro de las medidas prioritarias que se le exigen al Gobierno nacional está la de responder a trece puntos (Gobierno nacional y FARC EP, 2016, p. 26) que se enfocan (excepto

el punto once, dedicado a fortalecer la investigación y la innovación) en la ampliación de la cobertura educativa orientada tanto a niñas, niños, jóvenes y adolescentes como a personas adultas, y en el establecimiento de las condiciones necesarias para lograrlo, en términos de infraestructura, alimentación y transporte. También se hace referencia a la necesidad de equiparar las condiciones para que mujeres y hombres puedan acceder a la educación, así como equiparar las condiciones para que las personas en condición de Necesidades Educativas Especiales (NEE) estén integradas al sistema educativo.

Como respuesta, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con diversas entidades del sector empresarial y de la sociedad civil, en medio de la polarización política que ha vivido el país en el proceso de paz, elaboró el documento del PEER que está pendiente de ser publicado oficialmente y de la asignación de recursos para su ejecución. Aún a pesar de esto, en la última versión de 22 de marzo, ya se han incorporado diversas estrategias para su implementación.

En estas condiciones, es necesario visibilizar su propósito y estrategias y poner de manifiesto sus fortalezas y debilidades como mecanismo para promover la cobertura y calidad de la educación rural en Colombia y en especial en los territorios más afectados por el conflicto. También es relevante mostrar los desafíos que encontrará en el contexto institucional estatal en el que será implementado.



Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Escuela pública en Mandí, Vaupés. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

Entonces, el propósito del PEER es:

Garantizar educación de calidad a la población rural, asegurando cobertura, permanencia y pertinencia en la atención integral a la primera infancia, así como a los NNAJ y adultos en los diferentes niveles de enseñanza, erradicando el analfabetismo, promoviendo la oferta de educación terciaria (MEN, 2018, p. 79).

Y su alcance según describe el documento será:

El PEER se implementará durante los próximos quince años, coincidiendo con la implementación del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Adicionalmente, aunque el plan está dirigido a todas las zonas rurales, se priorizarán algunas acciones en los 170 municipios focalizados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Decreto 893 de 2017) con el fin de contribuir en la construcción de los 16 Planes de Acción para la Transformación (que son los mismos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) que llevará a cabo la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (MEN, 2018a, p. 79).

Entonces el PEER da respuesta a las trece medidas prioritarias presentadas en el Acuerdo mediante dos estrategias, y es sobre ellas que haré el siguiente análisis, ya que existen diferentes elementos y matices en los cuales se debe profundizar.

### **1. Educación inicial, preescolar, básica y media**

Como bien se dice en el propósito del Plan, su formulación tiene en cuenta el garantizar la educación para la población rural asegurando cobertura, permanencia y pertinencia, esto en respuesta al grave retroceso que ha tenido la cobertura educativa en especial en secundaria y media en las zonas rurales en los últimos quince años como lo asegura Óscar Sánchez:

el mundo urbano ha excluido sistemáticamente al mundo rural, especialmente al mundo rural disperso y afectado por la violencia, y esa exclusión se agravó en los años de bonanza económica que transcurrieron entre 2000 y 2015, porque la riqueza del país durante esos años aumentó, pero se distribuyó poco y las políticas sociales

compensatorias se quedaron sobre todo en las ciudades. (Sánchez, 2018, p.16)

Adicionalmente, esta estrategia presenta la vinculación de la comunidad educativa, y en especial la promoción de la relación familia – escuela – comunidad, y la creación y el fortalecimiento de la agenda pública educativa. Esto último se logra (dice la estrategia) “promoviendo las Juntas Municipales de Educación (JUME), los Planes Municipales de Educación y de los Planes Educativos Territoriales” (MEN, 2018, p.84). Se identifican también, estrategias y escenarios para promover la convivencia y la educación para la paz desde el aula, la escuela y la comunidad educativa y se asegura que los lineamientos del Plan Nacional de Alfabetización deben estar recogidos en los planes educativos territoriales.

Aunque la estrategia tiene elementos de integralidad, se queda corta en la concreción de acciones contundentes para paliar la deserción y la baja permanencia de los estudiantes de secundaria que constituyen en este momento el foco de preocupación en las zonas rurales. Algunas cifras de la Misión para la Transformación del Campo así lo demuestran: para 2016 el promedio

de permanencia de los estudiantes en el área rural fue de seis años, mientras que en área urbana fue de 9.6. Adicionalmente, solo el 27 % de los jóvenes rurales entre los 15 y 27 años llegó hasta el grado once de educación, y la oportunidad de acceso a la educación superior solo se concretó para el 0.8 % (DNP, 2014).

Un ejemplo concreto de este problema se encuentra en los cuatro municipios de la esquina sur de la región conocida como Sur del Tolima (Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco), donde según los cálculos, obtenidos a partir de los datos del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT, 2017), el promedio de la cobertura bruta de los cuatro municipios para primaria es de 110.31 %, mientras que para el nivel medio es de 56.51 %, con un alto protagonismo de Chaparral, que combina población rural y urbana; esto significa que, en estos cuatro municipios, aproximadamente la mitad de los estudiantes que terminan el quinto de primaria no llega a la educación media, y esto ocurre, de manera similar en otras regiones del país. La posibilidad de acceso a la educación básica secundaria en las zonas rurales se ha reducido de manera drástica en los últimos 15 años en el país, como ya dijo, por esto es necesario generar respuestas eficaces y urgentes.

En esta estrategia el documento no hace referencia alguna a la población en edad escolar que presenta necesidades educativas especiales (NNE). Este es un punto neurálgico en las zonas rurales debido a que la atención es mínima, precaria y marginal.

## 2. Educación superior

Tiene como propósito promover el acceso de los pobladores de las zonas rurales a la educación terciaria, ofreciendo programas contextualizados y pertinentes. Esta estrategia centra su implementación en la generación de las Alianzas Rurales para la Educación y el Desarrollo (AREDA), con especial énfasis en los municipios PDET. Esta condición deja en manos de las voluntades de los gobiernos locales, de las universidades

regionales y del sector privado la posibilidad de que se haga realidad la oferta educativa diversificada y acorde a la demanda, dado que para constituir una AREDA se requiere de la presencia de dos entidades de educación superior y de por lo menos una entidad estatal del orden nacional, regional y/o municipal y de entidades privadas.

Ahora bien, estas dos estrategias están acompañadas de un enfoque sobre la innovación entendida como el acceso a la tecnología y a los contenidos tecnológicos. Esto inspira las estrategias específicas para la formación de los funcionarios en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), de los maestros y de los estudiantes de educación superior en los avances tecnológicos de carácter informático y de gestión de contenidos. Sobresale entonces la necesidad de avanzar en una lectura más cercana de las características de desarrollo productivo de cada territorio que posibiliten la creación de empleos, el mejoramiento de las economías familiares y comunitarias, de las dinámicas de movilidad social y de la integración con los centros de comercio y desarrollo de las regiones, que no solo requieren de acceso a la virtualidad, sino también a otros tipos de tecnología.

Las dos estrategias, según menciona el PEER:

“no hacen alusión directa a los Pueblos Indígenas, ni a la población Afrocolombiana, Negra, Palenquera, Raizal – ANPR y Rrom, estos son reconocidos en la dimensión del Plan como un eje transversal desde el en-

foque diferencial, aclarando que con cada uno de estos grupos étnicos, en el marco de los derechos que les asisten derivados entre otros de los artículos 70 y 100 de la Constitución Política, el Título III Capítulo 3 de la Ley 115 de 1994, el Decreto Reglamentario 804 de 1995, los convenios y tratados internacionales suscritos por Colombia, la jurisprudencia emanada por la honorable Corte Constitucional y los acuerdos suscritos en el Plan Nacional de Desarrollo, se viene trabajando en los espacios de concertación propios, tales como el Espacio Nacional de Consulta de Medidas Administrativas o Legislativas susceptibles de afectar a la población ANPR y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom, en los que se han concertado asuntos relativos al fortalecimiento de la garantía al derecho a la educación con criterios de pertinencia y calidad desde la promoción del enfoque intercultural (MEN, 2018, p.24).

Sin embargo, en el párrafo único del artículo 1° del Decreto 893 de 2017, donde se formula el PDET, se afirma que “Los Planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico” (Gobierno nacional, 2017, p.12).

Ahora bien, superando lo dicho sobre la formulación del PEER, y suponiendo que será posible, mediante un ambiente de sensatez y compromiso decidido con el sector rural, que el gobierno del presidente electo Iván Duque Márquez recomponga su postura frente a la implementación del Acuerdo —y por ende viabilice los recursos económicos, humanos e institucionales— para la implementación de los planes sectoriales, entre ellos el PEER, este debe afrontar —en todo caso— otros desafíos arraigados en las lógicas institucionales públicas que generan inclusiones precarias o discriminación de las poblaciones con mayores dificultades económicas, como son las asentadas en las zonas rurales.

Para acercarnos a estas lógicas, hagamos un poco de memoria.

En la década de los 90, en el marco de la implementación del modelo neoliberal, la institucionalidad y las funciones de la educación en Colombia y en

“

La posibilidad de acceso a la educación básica secundaria en las zonas rurales se ha reducido de manera drástica en los últimos 15 años en el país.

”

América Latina sufren un cambio drástico debido a su privatización, mercantilización y comercialización (Millán & Ortiz, 2013). Esto trae como consecuencia la desvalorización de los establecimientos públicos, la descentralización de la educación que fomenta la competitividad entre estudiantes y colegios, el aumento de la presencia privada en el sistema educativo para la toma de decisiones, y el aumento de la segregación escolar.

Por aquel entonces se argumentaba que los sistemas educativos basados en cuantiosas inversiones públicas (Pui-ggrós, como se cita en Millán & Ortiz, 2013) eran ineficientes, inequitativos y de baja calidad, y que por consiguiente no resolvían la desigualdad de oportunidades, los problemas de movilidad social y la situación salarial de los trabajadores. La solución estaba entonces en estimular políticas educativas a favor del interés privado antes que favorecer el interés público. Lo anterior explica el auge de la privatización de las prestaciones sociales (educación, salud, alimentación y seguridad social) bajo el presupuesto de que el bienestar individual (cada sujeto es responsable de su propio

“

Sobresale entonces la necesidad de avanzar en una lectura más cercana de las características de desarrollo productivo de cada territorio que posibiliten la creación de empleos, el mejoramiento de las economías familiares y comunitarias, de las dinámicas de movilidad social y de la integración con los centros de comercio y desarrollo de las regiones

”

bienestar) es el bienestar social (Millán & Ortiz, 2013).

Esta última afirmación, que hemos heredado de manera doctrinal en la cotidianidad e institucionalidad, tendría sentido si todos los sujetos partieran en igualdad de condiciones y oportunidades para velar por su propio bienestar y desarrollo integral. Sin embargo, esto se encuentra lejos de ser así en las zonas

rurales, y más en aquellas donde el conflicto armado tuvo una fuerte presencia.

Recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) le recomendó al Gobierno colombiano (que se incorporó al “Club de las buenas prácticas”) tener en cuenta ciertos factores a considerar como influenciadores en el rendimiento estudiantil y que el sistema educativo no logra resolver. En primer lugar, muestra que la probabilidad de que los estudiantes superen sus antecedentes socioeconómicos es solo del 11,4 %, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 29,1 %. La brecha entre estudiantes rurales y urbanos es de 38 puntos, es decir, que supera la puntuación descrita para los países de la Organización. El informe de la OCDE también indica que durante un largo periodo Colombia no ha diseñado políticas compensatorias relacionadas con la población estudiantil de zonas rurales, de tal manera que las desigualdades educativas han aumentado a lo largo del tiempo. Afirma, además, que factores como los antecedentes socioeconómicos, el lugar de residencia, el origen, el género y la etnicidad son determinantes a la



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

hora de definir las oportunidades educativas de Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) de Colombia.

La brecha en el ámbito educativo entre lo rural y lo urbano hace necesario adoptar una lógica adecuada a la implementación del PEER, que supere la idea de que el éxito o el fracaso educativo dependen del individuo, y que se sitúe en los ámbitos del sentido de vida de la comunidad educativa, de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) que administran la educación en las regiones, y de la nación. Para que esto sea posible es necesario que se trasciendan tres lógicas:

La primera tiene que ver con las funciones y la delegación de poder de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), dado que se les equipara tanto para la administración y gestión de recursos económicos dados por el Sistema General de Participaciones (SGP) como para el seguimiento de las decisiones en el ámbito pedagógico, curricular y de evaluación de trabajo docente sin establecer de manera clara la diversidad de capacidad instalada que cada una posee

“

Durante un largo periodo Colombia no ha diseñado políticas compensatorias relacionadas con la población estudiantil de zonas rurales, de tal manera que las desigualdades educativas han aumentado a lo largo del tiempo.

”

y sin generar políticas compensatorias. Así, por ejemplo, Bogotá es una ETC, al igual que Quibdó o el Tolima, que gestiona 46 de los 47 municipios del departamento.

En relación con los recursos, el SGP asigna un valor por cada uno de los estudiantes, y la ETC tiene la “libertad” de administrar según sus objetivos fijados. Esto, sin embargo, es un arma de doble filo, pues las ETC con mayor población rural dispersa y mayor vulnerabilidad reciben el valor equivalente a

la cantidad de estudiantes; es decir que, como afirma la OCDE, el SGP distribuye fondos, principalmente, según el número de estudiantes sin compensación mayor para los territorios vulnerables. Estas lógicas de supuesta igualdad deben ser superadas para generar verdaderas condiciones de acceso a la educación.

La segunda lógica tiene que ver con el seguimiento a las decisiones que toman las ETC en el ámbito pedagógico, curricular y de evaluación. Estas decisiones se circunscriben en la mayoría de los casos a administrar la aplicación de las pruebas estandarizadas y las herramientas de medición de calidad de las Instituciones Educativas, generadas desde el gobierno central. Tales herramientas se aplican a los estudiantes rurales para medir los resultados académicos, pero sin generar —en la cotidianidad de las instituciones educativas— dinámicas de compensación que les permitan tener acceso contundente a la ciencia, la tecnología, la lengua, las artes o la historia. Esta carencia hace que los estudiantes deban dar cuenta de unos resultados que en muchas ocasiones se traducen

# Sistema de información general

El conjunto de bases de datos que el CINEP/Programa por la Paz ha construido como resultado de años de investigación, análisis, clasificación y seguimiento de los temas clave en el estudio de alternativas de paz para Colombia.

**CONSÚLTALO**

**CINEP** | **Programa por la Paz**

en éxito o fracaso de sí mismos, antes que de las condiciones o las oportunidades a las que tuvieron acceso. Para superar esta lógica de la prueba estándar, que además se ha constituido como única e irrefutable, es necesario considerar que cada ETC constituya un sistema de evaluación propio, al igual que las instituciones educativas. Tales medidas requieren de recursos económicos, conceptuales y metodológicos en conexión cercana y directa con las lógicas de desarrollo económico de cada región.

Por último, y como consecuencia de lo anterior, dado que estas pruebas únicas e irrefutables responden a unos contenidos también únicos e irrefutables que generalmente se producen desde el centro del país o desde las grandes ciudades, hace que las lógicas, las comprensiones, las formas de pensar y entender desde los diversos territorios se tornen como no válidas, incoherentes, desajustadas a las dinámicas económicas del país, es decir, subalternas. Así, los pobladores de las zonas urbanas generalmente son entendidos por quienes tienen que recibir conocimiento, saber o

ciencia producida fuera de su territorio y no como productores de conocimiento. Entonces, si el propósito del PEER es cerrar la brecha rural – urbana, debe considerar esta como una lógica imperante y que puede ser transformada mediante dinámicas de innovación curricular situada en y para el desarrollo rural con una mirada integradora y de reconciliación entre la ciudad y el campo. Estas dinámicas de innovación deben responder a preguntas sobre ¿Qué contenidos producir? ¿Qué relación entre lo rural y lo urbano deben presentar esos contenidos? ¿A qué tipo de ruralidad y de sujeto está respondiendo? ¿Qué relación tienen los pobladores de un territorio específico con otras regiones del país y de la globalidad? Es decir, abordar los grandes problemas de esta brecha desde lo cotidiano en la escuela.

En resumen, las tres lógicas que están en la base del sistema educativo colombiano que acrecientan la brecha rural – urbana y que son desafíos para la implementación del PEER tienen que ver con una visión de igualdad sin equidad en la distribución de recursos

y oportunidades en las Entidades Territoriales Certificadas; una aplicación de pruebas estandarizadas únicas de nivel nacional aplicadas desde la perspectiva según la cual estas marcan el éxito o el fracaso del individuo y desconocen el proceso necesario de evaluación y autoevaluación de la escuela, y por último, la negación de la creación de conocimiento útil y válido desde los territorios.

Así, aunque parezca un panorama un poco sombrío, si el PEER en su diseño específico además de afrontar decididamente la ampliación de la cobertura educativa, abre la posibilidad de un diálogo de saberes, conocimientos, formas de evaluar y esto permite hacer de la escuela un centro cultural para los pobladores rurales y en especial para los y las jóvenes, seguramente se puede constituir como una estructura de oportunidad para cerrar la distancia entre lo rural y lo urbano.

**\*Luz Elena Patarroyo López**

Coordinadora de la línea de Cultura de paz y ciudadanías en el Cinep/PPP. Coordinadora de Incidencia rural en el proyecto Educapaz.

**Referencias**

**DANE** [Departamento Nacional del Planeación]. 2014 [2018]. *3<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos*. Bogotá D.C.: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

**Gobierno nacional y FARC EP** [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo]. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y durader*. [Versión noviembre 24 de 2016]. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

**FIP** [Fundación Ideas para la Paz]. s.d. [2018]. *La Habana paso a paso*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/>

**Millán, Cecilia y Ortíz, Leonardo**. (2013). Políticas educativas en la historia reciente de los países latinoamericanos. En Gómez, Marcela., Corensteien, Martha., (Coord.) *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. FFL, DGAPA, UNAM.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**. (28 de mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. “Por el cual se crean los Programas de desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

**MEN** [Ministerio de Educación Nacional], (14 de junio de 2017a) *Plan especial de educación rural, Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. s.d.

**MEN** [Ministerio de Educación Nacional]. (24 de enero de 2017b). Resolución 00665 de 2017. “Por la cual se establece el cronograma del Índice Sintético de Calidad de la Educación (ISCE) para el año 2017 y se dictan otras disposiciones” D.O. 50126.

**OCDE** [Organización para la cooperación y el desarrollo económico]. (2018). *Recomendaciones al gobierno colombiano en el marco del evento: “Medir la educación: ¿qué medimos, para qué medimos y cómo usamos y vamos a usar los resultados?”* S.d. OCDE.

**Presidencia de la República de Colombia**. 2011. [2018]. *De Cero a Siempre [Atención Integral: Prosperidad para la primera infancia]*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-CeroSiempre-Prosperidad-Primera-Infancia.pdf>

**Puiggrós, Adriana**. (2016). La disputa por la educación en América Latina. Hegemonía y alternativas. En Gómez, Marcela, Corensteien, Martha (Coord.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina*. FFL, DGAPA, UNAM.

**Sánchez, Óscar**. (2018). Un nuevo plan para la educación rural: ¿otra oportunidad desaprovechada?. En Mesa de política educativa para la paz, Mesa de las educaciones rurales, *Plan Especial para la educación rural – Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. MPEP, MER.