

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**

**EDUCACIÓN Y DESARROLLO RURAL
ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL DEL PROGRAMA
DE EDUCACIÓN RURAL – PER EN COLOMBIA**

IRENE CATALINA PARRA GARCÍA

QUITO, MAYO DE 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**

**EDUCACIÓN Y DESARROLLO RURAL
ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL DEL PROGRAMA
DE EDUCACIÓN RURAL – PER EN COLOMBIA**

IRENE CATALINA PARRA GARCÍA

Asesor: Betty Espinosa

**Lectores: Liisa North
William Waters**

QUITO, MAYO DE 2013

*"A Educação não muda o mundo. Educação muda as pessoas.
Pessoas mudam o mundo"
Paulo Freire*

A mi querido David, mi mejor amigo

Agradezco a David por estar ahí siempre y compartir esta experiencia conmigo. También agradezco a mi familia por su apoyo y cariño incondicionales. Finalmente agradezco a los queridos amigos y amigas que hicimos en Quito por permitirnos hacer parte de sus vidas.

Índice

ÍNDICE	5
RESUMEN	6
CAPÍTULO I LA EDUCACIÓN RURAL COMO PROBLEMA DE ESTUDIO	8
EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL	14
Particularidades de la educación en el medio rural.....	14
Estado de la educación rural en Colombia.....	19
Contexto rural colombiano y sus retos para la educación rural.....	24
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA POBLACIÓN RURAL	29
Evolución histórica de las políticas públicas sobre educación rural.....	29
Legislación y política pública actual sobre educación rural.....	33
EDUCACIÓN Y DESARROLLO: ANÁLISIS MÁS ALLÁ DEL LUGAR COMÚN	38
Educación y movilidad social.....	39
Educación, crecimiento económico y productividad.....	41
Escuela, preservación cultural y vanguardia tecnológica.....	44
PERSPECTIVAS SOBRE EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL	46
De la educación agrícola a la educación para la competitividad.....	46
De la particularidad cultural a la pertinencia pedagógica.....	50
ENFOQUES DE DESARROLLO RURAL Y EDUCACIÓN	55
Desarrollo rural ¿BLAST o GALA?.....	55
Capital humano: la demanda del desarrollo rural a la educación.....	59
EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO	62
Desarrollo como libertad.....	63
Pobreza y libertad.....	64
Estado y oportunidades sociales.....	66
PROGRAMA DE EDUCACIÓN RURAL – PER COLOMBIA	69
HIPÓTESIS: EL PER COMO RESPUESTA A REIVINDICACIONES CAMPESINAS	74
INSTRUMENTOS: ESCOLARIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	82
METODOLOGÍA: LA EDUCACIÓN, EL CAPITAL HUMANO Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	97
El PER y su concepto de desarrollo	102
CAPÍTULO IV CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	111

RESUMEN

La educación para la población rural es un fenómeno con particularidades económicas, culturales y sociales que demandan intervenciones y análisis específicos. No obstante, es recurrente un abordaje superfluo que simplemente relaciona el aumento de la escolarización con el aumento de ingresos, por medio del énfasis en contenidos agropecuarios. En oposición a esta mirada se analizan: a) las características de la educación rural que incluyen tanto diferencias propias de las comunidades y personas participantes, como aquellas relacionadas al histórico abandono institucional de las zonas rurales, b) la debilidad de las usuales relaciones hechas entre educación y desarrollo y c) la responsabilidad asignada socialmente a la educación, esperando consiga transformaciones estructurales por sí sola.

Por medio del análisis de la política pública encargada de intervenir este tema en Colombia se busca problematizar la educación rural y su aporte al desarrollo rural. Así mismo se pretende visibilizar componentes no económicos de dicho desarrollo y llamar la atención sobre la importancia de centrar el análisis en *el bienestar de las personas*, complementando los enfoques de desarrollo rural con el *desarrollo humano*, el cual valora a las personas y su bienestar como el objetivo último del desarrollo revertiendo la tendencia del desarrollo rural a subordinar temas no económicos.

En Colombia la educación para la población rural fue intervenida por medio del Programa de Educación Rural – PER. Su objetivo inicial fue el aumento de cobertura y calidad educativa en las zonas rurales a través de la implementación de alianzas intersectoriales departamentales para que ejecutaran proyectos educativos pertinentes para estas comunidades. Se planeó en tres fases de las cuales sólo la primera está terminada y benefició a más 500.000 estudiantes en 27 departamentos de Colombia. Desarrolló los siguientes instrumentos en su ejecución: Modelos Educativos Flexibles, Proyectos Pedagógicos Productivos, Componente rural en Escuelas Normales Superiores, Programas de convivencia y Fortalecimiento institucional local.

A través de la identificación del concepto de desarrollo rural presente en el PER se identifican los principios fundamentales que orientan la política educativa para la población rural y la forma en que se construyen. Es decir se analiza la constitución de

la agenda de políticas públicas educativas para la población rural a través del estudio de la creación del problema y las alternativas propuestas para solucionarlo dentro del PER. Para ello se abordan las diferentes categorías que según la construcción conceptual propuesta abarcan dicho concepto de desarrollo rural: el diagnóstico de la condición actual de las zonas rurales y el estado deseado para las mismas como *la hipótesis*; los mecanismos a seguir para llevar las condiciones actuales al óptimo deseado como *los instrumentos*; y el papel de la educación y de los habitantes rurales en el proceso como *la metodología*.

El PER es una iniciativa que aporta al aumento de las capacidades de las y los habitantes rurales así como al desarrollo rural desde lo local. La masificación de modelos educativos adaptados pedagógica y logísticamente así como la generación de capacidad instalada en las administraciones locales son evidencia de sus aportes. Sin embargo el programa no logra superar la mirada agrarista, ni consigue vincular a los participantes en la construcción de las iniciativas. Y lo que se podría constituir en una fortaleza, el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades y la producción campesina, termina siendo un intento aislado de este programa, que no dialoga con las directrices de la política económica y social en general.

CAPÍTULO I LA EDUCACIÓN RURAL COMO PROBLEMA DE ESTUDIO

La educación debería ser una problemática central para los enfoques de desarrollo rural. Si realmente pretendemos considerar las distintas rutas de salida de la pobreza estos enfoques deben superar la mirada productivista y tener en cuenta otros aspectos del desarrollo humano dentro del *desarrollo rural*. La educación no sólo es un derecho fundamental que cualquier enfoque de desarrollo debe promover por sí mismo, sino que además es generador de otros derechos y soporte esencial para el aprovechamiento de activos propios de estas comunidades, exaltados por el desarrollo rural como el capital social y los saberes tradicionales. Del mismo modo y si bien los estudios rurales han desbordado lo agrario, los nuevos enfoques de análisis tienen una mirada territorial y local que aunque relevante, no ha entrado en discusión con las diferentes políticas sectoriales que intervienen en las zonas rurales y en especial con las políticas sociales.

No obstante, es irrefutable el adelanto teórico y metodológico que los estudios rurales han hecho sobre el problema de la pobreza y el rezago de las zonas rurales latinoamericanas en los últimos 20 años. Algunos de sus principales avances son la implementación de metodologías de investigación participativas; la identificación de capitales y agentes determinantes para el desarrollo de las regiones pero históricamente invisibilizados; y principalmente la disociación entre los conceptos rural y agrario y el reconocimiento de la creación de valor agregado como parte de la actividad productiva de este último. Asimismo, los estudios rurales han dado continuidad a su interés en el aspecto económico a través del estudio de las transformaciones socio-económicas que ha vivido la ruralidad latinoamericana en los últimos 30 años, lo que ha permitido identificar que estas transformaciones no sólo aumentaron la desigualdad sino que además la complejizaron más allá de la estructura bi-modal de propiedad de la tierra característica de América Latina, perpetuando el ejercicio de ciudadanía subalternizada de las y los habitantes rurales.

En este sentido y en aras de complementar estos estudios rurales, pretendemos trabajar aspectos pocos explorados como son los derechos sociales y culturales.

Específicamente trabajaremos la educación y sus interconexiones con el desarrollo humano más allá del crecimiento económico, que como decimos, sigue siendo protagónico en los estudios sobre desarrollo rural. Lo que esperamos resaltar es que los cambios en los territorios rurales en los últimos 30 años también se han dado en ámbitos culturales y sociales además de los económicos y políticos, dando lugar a un nuevo escenario, en el cual el sujeto rural y sus expectativas y demandas particulares se revalorizan frente a la clásica mirada homogenizante de la cultural campesina.

Podríamos decir que los enfoques de desarrollo rural están listos para el siguiente paso: trascender su perspectiva hacia un enfoque de derechos no sólo económicos y políticos, sino también sociales y culturales. Se trata entonces de desarrollar a fondo la mirada holística que dicen promover los estudios rurales, identificando el impacto en la vida rural en general de fenómenos como: la migración zonal e internacional (permanente o temporal), el crecimiento de la pluriactividad y la proletarianización rural, el impacto de los programas de ajuste estructural, el crecimiento de las agroindustrias, el acceso a medios masivos de comunicación, la diferenciación campesina y la persistencia de la desigualdad entre ciudad y campo encubierta bajo la dicotomía tradicional/moderno.

Planteamos que analizar las políticas públicas nacionales de educación para la población rural puede ser un ejercicio multifuncional frente a los retos ya descritos. Primero porque es una forma de identificar las continuidades y discontinuidades entre el desarrollo territorial rural y las políticas sectoriales no agrícolas dirigidas a las zonas rurales; segundo porque el análisis de una política social dirigida a las zonas rurales contiene los elementos prolíficos para indagar la relación entre desarrollo rural y desarrollo humano y de capacidades; y tercero porque reivindica las dimensiones no productivas o políticas de los habitantes de las zonas rurales por lo que visibiliza las profundas transformaciones que han generado culturas abigarradas¹ (Rivera Cusicanqui: 2010) o amalgamas culturales inexploradas pero fundamentales.

Prendemos identificar el concepto de desarrollo rural presente en el Programa de Educación Rural – PER, como proyecto articulador de los programas de política pública educativa que intervienen en la educación para la población rural en Colombia. Analizando las prioridades y los mecanismos que este programa establece

¹ Ampliaremos un poco más de este concepto en el Capítulo 2.

para agenciarlas, vislumbraremos su visión de las zonas rurales, el aporte establecido a la educación y a otros componentes en el desarrollo de las mismas, así como el tipo de participación de los habitantes rurales en el proceso.

El PER es un proyecto que busca optimizar los programas de política pública educativa que actualmente tienen relación con la educación para la población rural en los niveles de educación preescolar, básica y media. Funciona a nivel nacional (con cobertura limitada) dirigido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia – MEN, es coejecutado por los gobiernos locales participantes y cofinanciado con aportes de dichos gobiernos y un crédito del Banco Mundial. Analizaremos su primera fase por ser la única que se encuentra terminada y además ahondaremos en las iniciativas relacionadas con la población rural diferente a los indígenas y los afrocolombianos pues además de que el estudio de la etnoeducación o educación intercultural implicaría un marco de análisis específico, nuestro interés es visibilizar al campesinado y a la población rural mestiza como un grupo social con necesidades educativas particulares más allá de su pertenencia étnica.

En este capítulo desarrollaremos el problema de investigación de la siguiente forma: iniciamos con la delimitación del objeto de estudio en tanto política pública. Luego determinaremos la particularidad de la educación rural como problema de estudio e intervención para seguidamente identificar estas particularidades a través de las actuales condiciones de la educación rural en Colombia. Finalmente presentaremos las principales características del PER.

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Partimos de la idea de que las políticas públicas son entendidas como “Un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención de las sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1987).” Son básicamente soluciones a situaciones identificadas como significativas por una sociedad específica, en este sentido buscan mejorar las condiciones de vida las personas. El centro del presente análisis es establecer qué es lo

que se considera “mejores condiciones de vida” y cómo conseguirlas, en el sentido señalado por Sen en el que valoración es un elemento primordial que *toda iniciativa de intervención hace* aunque la mayoría no la haga de manera específica (Sen, 2000: 104).

[...] la necesidad de analizar la valoración de las diversas capacidades en función de las prioridades públicas es un activo, que nos obliga a dejar claro cuáles son los juicios de valor en un terreno en el que no es posible –ni se debe evitar- la realización de juicios de valor. [...] El trabajo de la valoración pública no puede sustituirse por un ingenioso e inteligente supuesto. Algunos de los supuestos que parecen funcionar sin problemas y de una manera fluida funcionan ocultando las ponderaciones y los valores elegidos con refinada opacidad” (Sen, 2000: 140).

En este sentido es relevante el análisis de las diferentes teorías del desarrollo hecho por el mismo Sen, según el cual tanto los mecanismos como los objetivos para el desarrollo no son simples instrumentos sino que pueden definir los cimientos sobre los cuales está basada una iniciativa de intervención social (Sen, 1998).

De hecho, en el caso de las políticas públicas, la constitución de un asunto como “problema” de política pública es en sí mismo un ejercicio valorativo producto de una construcción social y política del mismo. “El que un asunto sea o no sea un problema asumible y asumido por las autoridades públicas tiene que ver con la definición de tal asunto como problema, no con la existencia “objetiva” y técnica de un asunto que se considera problemático” (Grau, 2002: 38)

Pero además, son los conceptos, valores y principios los que constituyen el fundamento de una política pública. Algunos autores la definen como la dimensión intelectual de la acción pública (Surel, 2006: 66). El primer paso para el análisis de la evidencia documental es la identificación de la relación causal entre los *principios fundamentales* de una política pública, es decir, las visiones del mundo sobre las cuales se sostiene, y los resultados de la política; pasando por la definición de unas *hipótesis* sobre lo que debe hacerse, la *metodología* para hacerlo y los *instrumentos* adoptados para tal fin.

Consideramos el concepto de desarrollo rural promovido por el PER abarca estos *principios fundamentales* de su constitución como Política Pública. Para ello

abordaremos las diferentes categorías que según nuestra construcción conceptual abarcan dicho concepto de desarrollo rural: el diagnóstico de la condición actual de las zonas rurales y el estado deseado para las mismas como *la hipótesis*; los mecanismos a seguir para llevar las condiciones actuales al óptimo deseado como *los instrumentos*; y el papel de la educación y de los habitantes rurales en el proceso como *la metodología*.

Al establecer el concepto de desarrollo rural que promueve el PER y las políticas públicas educativas para la población rural que éste abarca, pretendemos develar el precepto valorativo que condiciona la creación y ejecución de la política. Más allá del análisis de las relaciones de poder en medio de las cuales se concibe la agenda de política pública, pretendemos establecer la agenda misma, qué elementos ha priorizado y las formas que ha elegido para intervenir. Esto quiere decir que analizaremos las dos primeras fases de la política: la creación del problema y las alternativas propuestas para solucionarlo (Grau, 2002), es decir la constitución de la agenda de políticas públicas educativas para la población rural.

El análisis de las políticas públicas como una serie de fases consecutivas es una herramienta útil para comprender la definición, elaboración, funcionamiento y evaluación de los diferentes programas y proyectos que hacen parte de la intervención estatal (Grau, 2002: 36 - 37; Lahera, 2004: 10). Es de entender que estos procesos no ocurren linealmente ni por separado, pero la comprensión de cada segmento simplifica el análisis y permite centrar la atención en los puntos específicos, en nuestro caso las fases de definición y elaboración de las políticas públicas.

En la educación para la población rural existe una amplia gama de problemas en los cuales se puede enfocar una política pública. Hacen parte de esta posible agenda, la búsqueda de competitividad para la producción agrícola y la preservación de prácticas culturales y sociales propias de las comunidades campesinas, pero además deben tenerse en cuenta las transformaciones que han vivido las zonas rurales latinoamericanas en los últimos 30 años. Todas estas problemáticas constituyen un desafío para la contemporaneidad de las políticas públicas en cuando a la definición de sus objetivos y mecanismos de acción.

A su vez la educación cuenta con dos ventajas en términos de incidencia política y Política Pública. Por un lado puede generar un proceso de redistribución de distintos tipos de activos, pero por el otro no es tan controvertida (aunque igualmente necesaria)

como otros procesos de redistribución, como la reforma agraria. Al generar acceso al sistema educativo masivo y con calidad, se generan un proceso de redistribución, en este caso del conocimiento y su correspondiente certificación académica, que además de aumentar el bienestar por sí mismo, podría llegar a invertir innumerables aspectos de la calidad vida de las personas, entre ellos el ingreso. Por lo tanto, comprender mejor la forma en la que se desarrollan las políticas educativas en las zonas rurales, los objetivos trazados por éstas y su relación con el desarrollo rural es relevante tanto para la mejor comprensión de las zonas rurales como para aportar a propuestas de desarrollo rural humano.

Debido a la importancia estratégica de la educación para la población rural, las expectativas frente a lo que puede lograr suelen superar las posibilidades reales de alcance de los programas y proyectos. Esta discontinuidad entre lo deseable y lo factible es un importante componente para la delimitación del problema en una política pública, en tanto la construcción de las políticas públicas es un ejercicio de reducción y selección de la realidad en aras de una intervención plausible. “Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional” (Lahera, 2004: 10)

En el caso particular de la educación, la esperanza moderna en la escuela como motor de cambio y generador de ingresos ha ideologizado el debate. A la escuela como institución social se le asignan más atribuciones de las que puede abarcar por lo que se espera que aunque las demás condiciones de desigualdad no cambien, el aumento del nivel educativo de una población mejore la productividad tanto individual como colectiva, promoviendo la competitividad y la transformación tecnológica y que a la vez sea pilar de la preservación cultural.

Desde nuestra perspectiva la educación es un componente decisivo del desarrollo, sin embargo está lejos de ser el único. Incluso en un análisis del desarrollo basado en el aumento de ingresos, debe comprenderse que el aumento del ingreso no garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida (Sen, 2000: 138, 139), pero además la educación no garantiza un aumento del ingreso *per se* (Larrea, 2005). Nuestra intención es ahondar en la relación de las políticas sociales con el desarrollo en general desde la perspectiva de Sen según la cual el aumento de capacidades no económicas, además de

ayudar a mejorar estas últimas, es indicador de desarrollo en sí mismo. Es por ello que una de las categorías de análisis es la participación de las y los habitantes rurales, en la medida en que el desarrollo humano no sólo es el aumento de activos como salud y educación, sino la participación de las comunidades en el aumento de activos y por tanto el aumento de sus capacidades y libertades.

En conclusión nuestro interés es delimitar los principios fundamentales sobre los cuales están basadas las políticas públicas educativas para las zonas rurales en Colombia. Para ello analizaremos la construcción de la agenda de política expresada en el Programa de Educación Rural – PER. Consideramos que estos principios fundamentales pueden identificarse en el *concepto de desarrollo rural* promovido por el PER, definido a través de las siguientes categorías: visión de las actuales condiciones de las zonas rurales, ideal de bienestar para los habitantes de estas zonas y el papel de éstos y de la educación en la transición del estadio actual al deseado.

EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL

Particularidades de la educación en el medio rural

En este punto, es necesario establecer las razones por las cuales la educación para la población rural tiene particularidades económicas, culturales y sociales que demandan intervenciones y políticas públicas especializadas.

Probablemente la más clara y reconocida de las particularidades de la educación para la población rural es la dispersión poblacional de sus participantes. Las grandes distancias entre las escuelas y los hogares, no sólo afectan las posibilidades de desplazamiento de los niños y niñas, en especial a temprana edad, sino que también inciden sobre la planta docente y la disponibilidad de la oferta educativa que se reduce conforme aumenta los grados educativos. De esta situación se deriva que la mayoría (95% aproximadamente) de la oferta educativa rural sea pública (Atchoarena y Gasperini, 2004).

El principal criterio de definición de la educación rural es entonces la ubicación geográfica. La división urbano – rural está sujeta al criterio estadístico de “cabecera municipal” y “resto”². Este criterio estadístico desconoce cómo las pequeñas y medianas aglomeraciones poblacionales se relacionan a través prácticas culturales rurales y productivamente relacionadas con la agricultura y los recursos naturales, además de ser víctimas del mismo acceso limitado a derechos, bienes y servicios. Es decir, esta visión dicotómica de “resto y cabecera” desconoce la dimensión territorial y el continuo de la interacción urbano – rural. Según esta medición y de acuerdo a las cifras oficiales el 25% de la población colombiana está en ese “resto” (DANE, 2005). Por lo tanto, siguiendo estos criterios estadísticos clásicos la cobertura de los programas de educación rural utilizan los conceptos mecánicos de “resto y cabecera”, más relacionados con cubrir el problema de la dispersión poblacional que con las necesidades educativas de grupos poblacionales específicos.

En oposición a este criterio el Informe de Desarrollo Humano – INDH para Colombia en el 2011 desarrolló una medida alternativa denominada índice de ruralidad – IR. Este índice está basado en la densidad poblacional y la distancia a centros urbanos mayores, como forma de identificar la población que habita en territorios donde predominan relaciones propias de sociedades rurales. Según el IR las cifras cambian considerablemente, pues “el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales; en ellos vive el 31,6% de la población y cubren el 94,4% de la superficie del país,” (PNUD, 2011: 13).

Por otro lado la economía en las zonas rurales está basada en oficios y trabajos informales que demandan menores niveles educativos que la ciudad. La agricultura, que sigue siendo uno de los principales renglones de esta economía, tiene sobre sí el peso de una estructural bimodal de distribución de la tierra en la cual el nivel educativo poco o nada puede incidir en el aumento de ingresos en las familias. Además, la economía campesina latinoamericana ha perdido rentabilidad por su falta de capacidades (En términos de Sen) para acceder a bienes y servicios que le permitan vincularse y competir en el mercado (North, 1997), a la par que el avance de la agroindustria está

² “Por zona rural (término homologable a la definición de resto) se entiende la porción del territorio [...] que está por fuera de la zona urbana (término homologable a definición de cabecera), está constituida por centros poblados y por la zona rural dispersa” (DANE, 2005b)

basado en la creación de empleos de baja remuneración y condiciones laborales precarias (Korovkin y San Miguel, 2007). Del mismo modo la creciente explotación de hidrocarburos funciona como economía de enclave que reprimariza la estructura productiva y ofrece a los habitantes rurales empleos inestables y mal pagados que no requieren altos niveles educativos mientras ocupa los mejores empleos con profesionales provenientes de las ciudades.

Igualmente, dentro del contexto de la economía campesina, el trabajo infantil debe entenderse de manera particular (aunque esta no sea la totalidad de la economía rural actual). En el caso de la agricultura familiar, la precariedad de los salarios y las ganancias producidas por el cultivo hacen que la reproducción y el mantenimiento de la fuerza de trabajo sólo se logren en virtud de la explotación de la familia como unidad básica de producción (Osorio, 2001), por lo que la escuela debe competir (o adaptarse) a las lógicas de producción y reproducción de las familias campesinas para lograr la permanencia escolar de sus niños, niñas y jóvenes.

En términos culturales, la escuela en las zonas rurales se implantó como una de las instituciones modernizadoras. Esto provocó un desencuentro entre la cultural escolar y la cultura campesina: la cultura letrada impuesta frente a la tradición de la oralidad, el desarraigo del profesor (usualmente urbano) con las comunidades y su falta de formación y experiencia profesional, los contenidos estáticos y universalizantes, entre otros. (Parra, 1996: 379)

Además de esta discontinuidad cultural entre escuela y comunidad, la inequidad y falta de oportunidades educativas para la población rural es mayor en tanto reciben una educación de calidad y cobertura considerablemente menor a la de las zonas urbanas (Atchoarena y Gasperini, 2004; Parra, 1996; UNESCO, 2004). El acceso a la escuela es una de las muchas capacidades a las que la población rural tiene limitado acceso.

Del mismo modo las instituciones educativas – IE rurales cuentan con escasos recursos para lidiar con todos estos problemas. Estas IE se caracterizan por la insuficiencia en infraestructura e insumos tanto para el aprendizaje como para la administración escolar en general, además la oferta educativa está centrada en la básica primaria, dejando en déficit a la educación media y preescolar. Asimismo hay menores niveles de formación docente debido a que el ejercicio de la profesión en esta zona es mal pago y poco apreciado al ser considerado como una forma de entrada a la carrera

docente para los profesionales o como una forma de estabilidad laboral para bachilleres y tecnólogos pedagógicos que no serían aceptados en IE urbanas. Por consiguiente, todas estas discontinuidades y deficiencias que tiene la escuela rural frente a sus comunidades se ve agudizada por la falta de formación y experiencia de quienes deben encargarse de ella.

“parecería evidente que los puestos de trabajo en áreas marginales actúan como puestos de entrada a la carrera docente. Asimismo, las pautas (implícitas en la mayor parte de los casos) de distribución de cargos indican que la entrada se efectúa por los grados claves (los primeros fundamentalmente). Esta modalidad muestra un hecho muy particular con respecto al funcionamiento del mercado de trabajo en relación con la calidad del producto que se desea obtener. Parecería, en efecto, que el mercado de trabajo de los educadores funciona –en los contextos marginales– con una dinámica que no tiene en cuenta la calidad del producto. Haciendo una analogía con los sectores productivos, podría sostenerse que en ningún proceso de este tipo se entregan las etapas más delicadas de la producción a los aprendices o al personal con menos experiencia y menos calificación (Tedesco y Parra).” (Parra, 1996: 17)

A esto se le suma que los docentes son identificados como posibles líderes y acompañantes de procesos comunitarios más allá de los límites de la función pedagógica escolar. Esta es una función importante, no sólo porque pueden mejorar las condiciones de vida sino porque en muchos casos se convierten en la expresión de la presencia del Estado en la comunidad. No obstante es una carga más a un docente que no cuenta con las herramientas necesarias para desarrollar estos procesos y además implica descuidar las labores de enseñanza que son su función misional (Zamora, 2005: 98).

Asimismo, como veremos, la intensificación de las relaciones con lo urbano y las transformaciones económicas producto de la liberalización comercial, transformaron prácticas comunitarias endógenas. Las expectativas frente a la escuela cambian, tanto en métodos como en fines, replanteando cómo debe desarrollar su labor y qué beneficios que puede otorgar. Aunque cabe señalar que a pesar estos cambios, la base capitalista de acumulación y por lo tanto de desigualdad y exclusión continúa intacta o quizás más

despiadada que nunca (Garcés, 2007: 124), en una especie de “tecnificación de la explotación” que escuetamente pasa de la hacienda huasipunguera a la agroindustria con flexibilización laboral neoliberal.

Debido a esta configuración problemática de la educación para la población rural se pone en entre dicho la educación como solución al problema de la marginalidad y la exclusión. Por el contrario, la falta de oportunidades educativas reales más bien fomenta “la existencia de comunidades con una población vinculada de manera directa y aparentemente difusa a los procesos productivos, a los de participación cultural y política y excluida a la vez, en mayor o menor medida, de la distribución de los bienes y servicios generados socialmente.” (Parra, 1996: 11). Esta falta de oportunidades en el campo además obliga a muchas familias a enviar a sus hijos a escuelas urbanas, ya sea en busca de un mejor nivel de formación para sus hijos o para que continúen sus estudios en los grados superiores que no tienen cobertura en las zonas rurales dispersas.

Las familias con menos recursos suman a sus carencias, la falta de oportunidades educativas que podrían ayudar a romper con los círculos de pobreza. Las y los campesinos latinoamericanos pueden ser quizás los mestizos más excluidos del Estado liberal moderno, pues a pesar de la importancia económica de su producción (especialmente la de alimentos) en la región, pues bajo el imaginario de lo rural como lo atrasado, han sido económicamente explotados, políticamente excluidos y culturalmente discriminados.

Con todo, existen evidencias de que en poblaciones privadas de sus libertades fundamentales, la educación puede generar cambios importantes. Cuando se establece como objetivo el aumento de capacidades a través de la educación y no sólo la escolarización (aprobación de grados en el sistema escolar) se producen resultados que benefician tanto colectiva como individualmente a estas comunidades.

Acceder a educación de calidad y pertinente es un beneficio en sí mismo, en tanto desarrolla la capacidad de comunicarse con la cultura letrada y acceder a información (Sen, 2000; Kannan, 1999, Atchoarena, 2004; Perfetti, 2005). Pero además, conlleva otros beneficios como la disminución la mortalidad infantil y materna, y de las tasas de natalidad, así como el aumento de la esperanza de vida (Kannan, 1999; Larrea, 2005). Igualmente, un mayor nivel educativo de los padres aumenta las probabilidades de las y los niños de estar vacunados, bien nutridos y de asistir a la escuela por más tiempo

(Acker 2009, Atchoarena, 2004, Larrea, 2005). De la misma manera la educación permite un mejor acceso a las nuevas tecnologías de la información, así como fomenta la participación política y comunitaria además de fortalecer el capital social a través de la consolidación de las comunidades educativas (Sen, 2000, Kannan, 1999; North, 1997; Abramovay, 2000). En términos productivos, si las condiciones económicas previas son oportunas, el mayor nivel educativo puede generar una mejor agencia del auto-empleo y fortalecer proyectos productivos comunitarios (Schejtman y Berduegué, 2004; Abramovay, 2000; Flores, 2004; North, 1997).

Si la educación aumenta la eficiencia de una persona en la producción de bienes, se trata de una mejora del capital humano, que puede aumentar el valor de la producción de la economía, así como la renta de la persona educada. Pero incluso con el mismo nivel de renta, una persona puede beneficiarse de la educación, al poder leer, comunicarse, discutir, elegir teniendo más información, ser tomada en serio por los demás, etc. Los beneficios de la educación son superiores, pues, a su papel como capital humano en la producción de bienes. (Sen, 2000: 351)

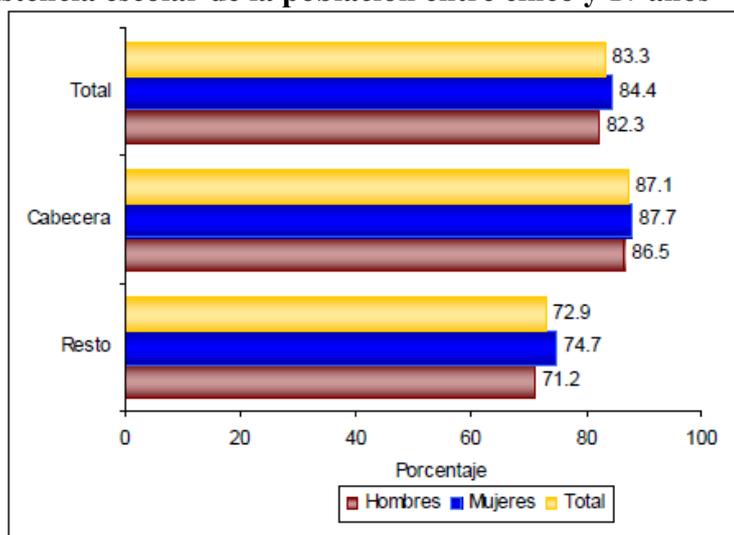
En este sentido el mayor de los retos se encuentra en establecer cuáles son los conocimientos y las prácticas “útiles” o significativos para enseñar y/o preservar en el contexto rural. Para que la educación rural cumpla con al menos una parte de las grandes expectativas que socialmente se le asignan, la discusión debe ir más allá de la cobertura e internarse de forma incisiva en lo que se considera “pertinencia”. Aunque este debate pareciera acabado la discusión pública urge para orientar la política más allá del lugar común. Por ejemplo, enfocar las adaptaciones educativas para la población rural en introducir contenidos agropecuarios y productivos a pesar de las difíciles condiciones laborales de este renglón económico no podría considerarse pertinente, como tampoco fomentar una enseñanza con conocimientos y metodologías urbanas ajenas al contexto y pedagógicamente estériles que además pueden terminar fomentando la migración.

Estado de la educación rural en Colombia

En Colombia se reflejan buena parte de las condiciones descritas en el anterior apartado. Aunque la cobertura educativa para las zonas rurales ha avanzado, sigue siendo ampliamente menor comparada con las zonas urbanas. Además, los problemas de calidad y pertinencia reflejan un servicio educativo que tiene dificultades para aumentar las capacidades y libertades (Sen, 2000) de las y los habitantes rurales.

Si bien se observa un importante incremento de la cobertura en todos los niveles, hay un descenso significativo de la asistencia escolar en la medida en que avanzamos en los grados del sistema educativo (Piñeros, 2010). Esta tendencia sugiere que hay un número significativo de niños, niñas y jóvenes que abandonan las aulas probablemente para vincularse a actividades económicas, por paternidad, o por la falta de oferta educativa en los grados superiores, pero además se relaciona con los altos índices de repitencia, extra-edad y deserción que en la mayoría de los casos es el doble o más que las zonas urbanas. (UNESCO, 2004). Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE presentadas en el Gráfico N.º 1., existe una diferencia de más de 15% entre la asistencia escolar de las zonas rural y urbana de niños, niñas y jóvenes entre los cinco y 17 años, aunque cabe resaltar como un logro significativo la plena participación de las niñas y las jóvenes.

Gráfico N.º 1
Asistencia escolar de la población entre cinco y 17 años - 2003



Fuente: DANE (2005a)

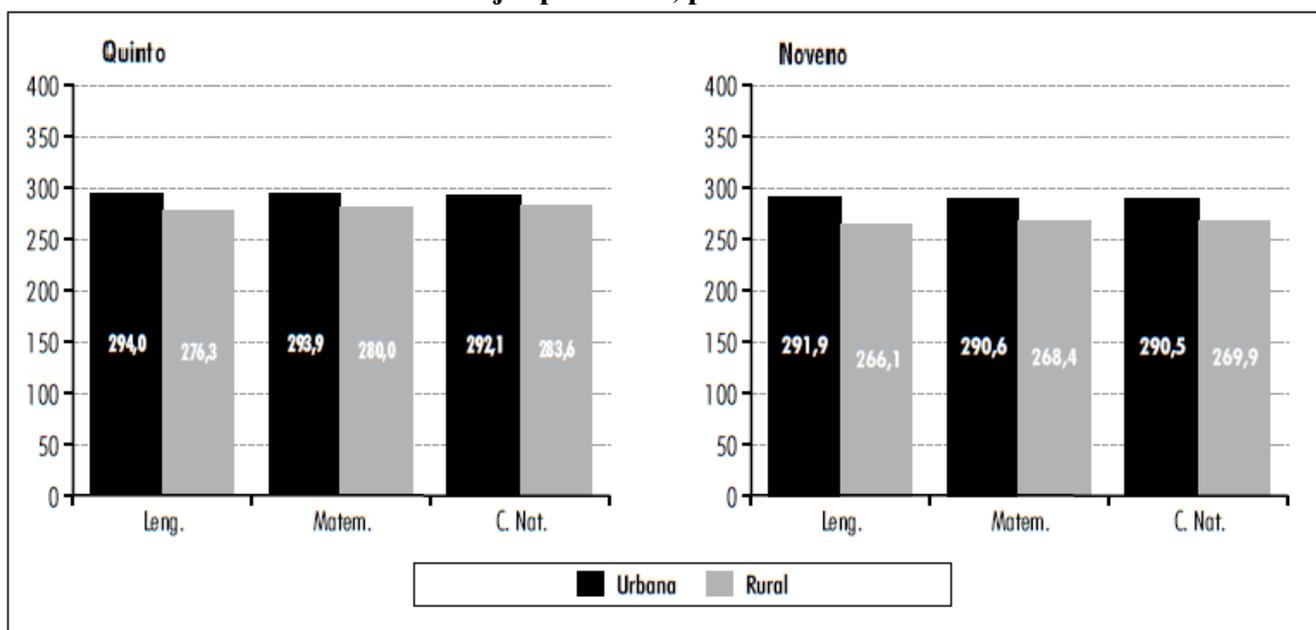
Esta disminución en la asistencia se desarrolla así: de 100 estudiantes que se matriculan en primero de primaria en las zonas rurales, sólo 35 terminan este ciclo y un poco menos de la mitad (16 estudiantes) pasan a secundaria; de éstos, ocho completan el noveno grado y sólo siete culminan el ciclo completo de educación básica. (UNESCO; 2004: 184). En Colombia, las probabilidades de que los pobres de las zonas urbanas terminen sus estudios secundarios son casi tres veces mayores que las de los pobres que viven en zonas rurales, (UNESCO, 2011: 64) sin que por ello las probabilidades de las y los jóvenes pobres de zonas urbanas sean alentadoras. Esto conlleva a un promedio de años de escolaridad de cinco en las zonas rurales para el 2005 (DANE 2005a), la mitad de los años establecidos como obligatorios según la legislación colombiana.

A esto le sumamos que la cobertura para primera infancia está en peores condiciones. Para el 2009 el 67,7% de los estudiantes matriculados en zonas urbanas estuvo en algún jardín, guardería o preescolar antes de iniciar primaria, mientras que esta cifra apenas llega a 42,1% en la zona rural, lo cual es especialmente preocupante por la falta de atención a la primera infancia como población prioritaria en acceso a derechos, pero además porque varios estudios indican que el ingreso a la educación preescolar reduce las probabilidades de repitencia y deserción en la trayectoria escolar subsiguiente (Sáenz, 2008; Contraloría, 2003; Acker, 2009).

En cuanto al analfabetismo en personas mayores de 15 años en las cabeceras municipales es de 5,5%, mientras que para las zonas rurales dispersas esta cifra se triplica llegando a 18,5%, es decir casi una quinta parte de la población rural no sabe leer y escribir. La cifra de analfabetismo funcional a nivel nacional es de 15,5% (comprendida por el criterio de la UNESCO según el cual son personas mayores de 20 años que cursaron tres o menos años escolares). Sin embargo ambas mediciones están basadas en la escolarización de las personas, sin evaluar el aumento real de sus capacidades. Quizás estas cifras podrían llegar a proporciones abismales si midiéramos la capacidad de las y los colombianos adultos para comprender el significado básico de un texto y hacer inferencias y relaciones a partir de lo leído, o su capacidad matemática para plantear una regla de tres y manejar fracciones y porcentajes.

Por ahora, en cuanto al rendimiento académico, podemos encontrar luces en los resultados de las pruebas “Saber”³ del 2009, que no dejan muy bien paradas a las zonas rurales. Por ejemplo, uno de cada dos estudiantes del sector rural se sitúa en el nivel insuficiente en las pruebas de matemáticas para el quinto grado de educación, mientras en zona urbana son dos de cada cinco (Ver Gráfico N.º 2). Si bien los resultados de las IE públicas urbanas es bajo, el de las zonas rurales es aún peor, además en zona rural el porcentaje de estudiantes con puntaje superior en las pruebas es de apenas 3%, frente a 7% de las IE oficiales urbanas, y totalmente distanciado del 27% de estudiantes de IE privadas urbanas que obtuvieron puntaje superior. (Piñeros, 2010).

Gráfico N.º 2.
Puntajes promedio, pruebas SABER 2009

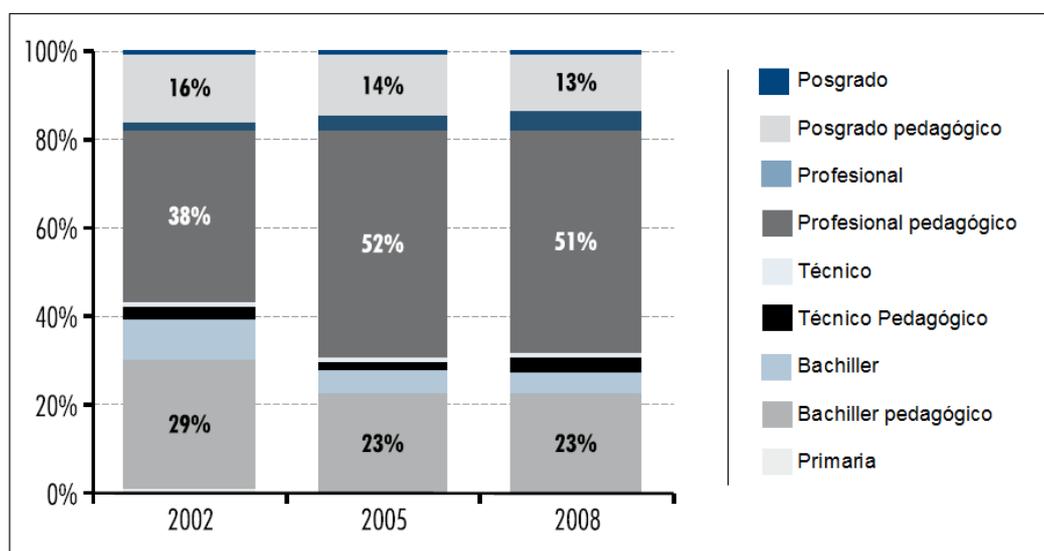


Nota: los resultados se estimaron sólo para los estudiantes que contestaron al menos cinco preguntas en cada una de las pruebas.

Fuente: Piñeros (2010)

³ Las pruebas Saber son realizadas a todos las y los estudiantes de quinto y noveno grado de básica para evaluar su nivel académico en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales.

**Gráfico N.º 3.
Docentes rurales por nivel de formación**



Fuente: Piñeros (2010)

En cuanto al ejercicio docente, las y los profesores que trabajan en zonas rurales son aproximadamente el 25% de todos los docentes de Colombia. Con relación a su nivel de formación, al igual que en la zona urbana, la mayoría de docentes son profesionales pedagógicos, pero en las zonas rurales, el segundo porcentaje lo tienen los bachilleres pedagógicos mientras que en zonas urbanas esta segunda posición la ocupan aquellos con un posgrado pedagógico. No obstante se identifica un aumento del nivel de formación docente en áreas rurales en la última década (Ver Gráfico N.º 3).

Por lo demás, los problemas de corrupción y clientelismo hacen que la selección docente sea poco clara y sobre todo muy inestable. La planta docente es utilizada como prebenda para pagar favores políticos y premiar al electorado, por lo que continuamente son nombrados y removidos docentes, impidiendo continuidad en el trabajo y la capacitación de los educadores en las zonas rurales (Entrevista 2).

Finalmente, el conflicto armado que vive Colombia también afecta el desarrollo de la educación para la población rural. Este fenómeno ha impactado con particular intensidad a la población rural, debido a que históricamente las disputas se han situado fuera de las ciudades (o en los barrios urbanos marginales) y con relación a recursos como la tierra, los hidrocarburos (su explotación) y la producción y tráfico de cultivos de uso ilícito.

“Desde el punto de vista educativo este problema ha causado la suspensión parcial o definitiva de las actividades escolares por problemas de orden público, el aumento de la deserción escolar por efecto del desplazamiento, la destrucción de la infraestructura educativa y la intimidación de grupos, todo lo cual ha afectado, a estudiantes, maestros y directivos de las escuelas rurales del país” (UNESCO, 2004: 166).

Asimismo, el conflicto ha dejado huella dentro del ambiente escolar. Los niños, niñas y jóvenes que viven en zonas donde el conflicto violento y los homicidios son cotidianos, son más agresivos y tienden a generar actos de acoso escolar.

Las escuelas no han sido inmunes a los altos niveles de violencia que prevalecen en la sociedad colombiana. Los alumnos que participan en actos violentos en sus comunidades, o que los presencian, reproducen en la escuela modos de conducta similares y los niños que viven la violencia en la escuela llevan luego a sus comunidades los efectos de ésta. (UNESCO, 2011: 192)

Contexto rural colombiano y sus retos para la educación rural

Las graves condiciones de atraso de la ruralidad, específicamente la latinoamericana, hacen que las IE rurales enfrenten grandes desafíos. En este apartado describiremos los retos que implican las condiciones mismas de atraso que son la clave para comprender las limitaciones y potencialidades de la educación rural y del aporte de la misma al desarrollo rural. En este sentido expondremos los principales rasgos del contexto rural colombiano actual.

- Estructura de la propiedad y uso de la tierra

La propiedad y el uso de la tierra son elementos constitutivos del desarrollo rural. En Colombia la tierra se convierte en un componente económico (de especulación) y de poder en la medida en que otros factores de desarrollo como la democracia y la mentalidad moderna de empresa se encuentran lejos de expandirse en las zonas rurales.

La distribución de la propiedad de la tierra en Colombia es muy inequitativa, con un índice de Gini de propietarios de 0,875 y de tierras de 0,86 (PNUD, 2011: 197). Apenas el 1% de los poseionarios es dueño de la mitad del área cultivable mientras el 78% deben dividirse de los mismos debe dividirse una décima parte del área cultivable como lo indica el Cuadro N.º 1. Mientras que las grandes extensiones se consolidan, particularmente en zona de expansión de frontera, la mediana y la pequeña propiedad se fragmenta por herencia y aumento de los microfundios en las áreas más consolidadas. (Machado, 1998: 53)

Cuadro N.º 1
Estructura de la propiedad de la tierra

RANGO UAF (Unidad Agrícola Familiar)⁴	ÁREA (%)	PREDIOS (%)	PROPIETARIOS / POSEEDORES (%)
Microfundio	10,6	80,5	78,3
Pequeña propiedad	19,1	13,7	14,7
Mediana propiedad	18,2	5	5,8
Gran propiedad	52,2	0,9	1,2
TOTAL	100	100	100

Fuente: PNUD, 2012

La institucionalidad estatal sobre tierra parece reforzar esta estructura desigual. Los sistemas de catastro y registro de la propiedad son ineficientes y desactualizados alimentando la precaria formalización de los derechos de propiedad de la tierra. Además el sistema de tributación es bajo y la valorización de los predios no se encuentra regulada favoreciendo a la especulación y la improductividad. La tierra se constituye en “un bien especulativo que se acumula para obtener rentas institucionales (valorización) sin mayor esfuerzo productivo.” (PNUD, 2011: 78).

Esta estructura de la tierra promueve la producción ineficiente y los conflictos por el uso del suelo. Una cantidad importante del suelo productivo está ocupado por grandes latifundios constituidos dudosamente y ocupados por ganadería extensiva⁵ caracterizada por generar poca rentabilidad y muchos conflictos sociales, diferente de

⁴ La Unidad Agrícola Familiar no tiene un tamaño determinado universal sino que se establece bajo el parámetro del mínimo de tierra que permite sostener a una familia de acuerdo a las condiciones biofísicas y productivas del terreno según cada región.

⁵ En Colombia se entiende como ganadería extensiva un fenómeno común en el país en el cual se ocupan grandes extensiones de tierras productivas con cantidades ínfimas de ganado con un objetivo más rentista que productivo. Este fenómeno es un ejemplo de latifundio improductivo y tiene relación directa con el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

la ganadería especializada que si es productiva, mientras que la minería avanza como economía de enclave al igual que la producción agroindustrial en cultivos permanentes que sigue sin proyectar la supuesta formalización del empleo rural que dice promover. Las cifras de uso del suelo pueden darnos un panorama al respecto.

Mientras 20 millones de hectáreas se consideran aptas para agricultura, apenas 4,9 millones son utilizadas para ello, caso contrario ocurre con la ganadería extensiva donde sólo se consideran aptas 21 millones pero son utilizadas 39. Así mismo existe un serio conflicto con las zonas de reserva forestal pues más de tres millones de personas se encuentran asentadas en estas zonas originalmente destinadas a la protección ambiental. Finalmente la minería ocupa 5,8 millones de hectáreas y sigue aumentando a pesar de los conflictos ambientales, sociales y económicos que siempre ha generado. (PNUD, 2011)

Este uso del suelo ocasionó un proceso de reprimarización de la economía rural y nacional. Los grandes capitales que llegaron a la economía rural a través de la agroindustria y la minería no han traído ni modernización ni beneficios a las comunidades rurales pero si han aumentado la concentración de la tierra, la inseguridad alimentaria y el recrudecimiento del conflicto armado pues muchas de estas empresas han patrocinado actores del conflicto armado (PNUD, 2003).

A su vez la economía campesina sobrevive y sigue siendo la principal productora de bienes imprescindibles como los alimentos. Pero para sobrevivir, las y los campesinos son los que terminan subsidiando esta producción a través de la reducción de sus ganancias y sin el acompañamiento técnico, económico o político del Estado. Por lo demás, los otros servicios como el acceso al mercado o la posibilidad de acceder a bienes públicos se encuentran limitados y distorsionados.

- Desarrollo humano

Las condiciones de vida de los habitantes rurales colombianos ha mejorado en los últimos 30 años, sin embargo las brechas entre lo urbano y lo rural incluso han aumentado como se puede observar en el Cuadro N.º2. El último INDH para Colombia evidencia esta situación a través de la construcción de diferentes índices que permiten identificar estas brechas.

Cuadro N.º 2
Algunos indicadores sociales y económicos por zona

INDICADOR	Urbana (%)	Rural (%)
Tasa de pobreza 2009	39,6	64,3
Tasa de indigencia 2009	12,4	29,1
Pobreza según NBI. 2010	19,6	53,5
Hogares sin ningún servicio básico 2008	0,2	7,7
Cobertura servicio gas natural 2008	59,8	3,4
Cobertura servicio de alcantarillado 2008	90,6	14,9
Cobertura servicio energía eléctrica 2008	99,4	89,4
Cobertura servicio telefónico 2008	55,4	5,3
Cobertura acueducto 2008	94,8	58,3
Asalariados con salario/hora superior al mínimo legal 2003	60,4	32,9
Trabajadores afiliados a pensiones	35,6	9,2
Trabajadores afiliados a salud contributiva	53,3	16,6
Años promedio de educación 2008	7,5	4,2

Fuente: PNUD, 2011

El índice de Desarrollo Humano – IDH ha mejorado progresivamente en Colombia en los últimos 10 años. Pero al desagregar los componentes de este índice descubrimos que, incluso con el recientemente cambio de indicadores sobre educación, ésta avanza a mayor velocidad que la esperanza de vida o el ingreso, por lo cual aporta mucho más a esta mejora, que además ha ocurrido principalmente en las ciudades. Esto demuestra que el aumento de la educación por sí mismo no puede generar grandes transformaciones, pero además visibiliza la brecha entre lo urbano y lo rural que desaparece cuando se presenta solamente el consolidado nacional.

Así mismo el informe propone un IDH ajustado al cual agregan las variables de concentración de la tierra y violencia con la intención de evidenciar dos de los grandes problemas que afectan a Colombia e impiden el desarrollo humano. Con este ajuste Colombia pasa a tener un IDH de 0,83 a 0,78 (PNUD, 2011: 409).

Otra muestra de la privación de capacidades por la que atraviesan las y los habitantes rurales es el cumplimiento de los objetivos del milenio – ODM. Al cruzar el índice de ruralidad con los ODM se evidencia la relación inversa entre ruralidad y cumplimiento de dichos objetivos. Por ejemplo, la tasa de cobertura en educación

media para 2009 era de 74,4 para centros urbanos, 58,1 para centros intermedios y 27,5 para municipios de alta ruralidad (PNUD, 2011: 64).

En cuanto a las libertades políticas, las zonas rurales aumentan la vulnerabilidad de los derechos democráticos y participación. Es fuera de los centros urbanos y en especial en las zonas más aisladas donde el conflicto armado es más fuerte, desencadenando a su vez un proceso de cooptación del Estado tanto por actores ilegales como por élites locales que las utilizan para su propio beneficio. Igualmente desde todos los actores del conflicto se hacen señalamientos, hostigamiento y acciones violentas contra las organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil (PNUD, 2003). Los derechos democráticos y las garantías de transparencia están lejos de ser plenamente ejercidos en Colombia.

La educación rural debe enfrentar en este contexto grandes retos para su ejercicio y logros reales. Primero la educación se queda sola promoviendo la redistribución de activos mientras el resto de variables perpetúan la inequidad; segundo mientras los programas educativos reconocen las particularidades de la población rural como la economía campesina, las políticas económicas promueven la ganadería extensiva y la minería que casi antagonizan con las comunidades campesinas; y tercero habría que preguntarse qué se consigue aumentando el nivel educativo y la graduación cuando no existe un mercado laboral que absorba a las personas que alcancen estos logros en las zonas rurales. Es decir, la educación puede constituirse como un bien público que aporte al desarrollo pero debe comprenderse las limitaciones que tiene en medio de un panorama inequitativo y discriminatorio.

A pesar de este horizonte, existen millones de ciudadanos y ciudadanas dispuestos a quedarse en el campo para trabajar por el mejoramiento de estas zonas y el reconocimiento de sus formas de vida como generadoras de bienestar. Muchas comunidades campesinas no sólo resistieron dentro de sus territorios a pesar del abandono y la guerra, sino que muchas otras están empeñadas en retornar de su desplazamiento forzado y construyen cotidianamente propuestas para mejorar sus condiciones de vida. La tarea es entonces crear un reconocimiento colectivo y nacional de la importancia de estas comunidades y de su producción, no sólo discursivamente sino en términos de políticas económicas y sociales coherentes. Pero esto no ocurrirá priorizando la intervención del mercado sobre el Estado, que como demuestran los

resultados de las política neoliberales en los últimos años en América Latina, no lograron que su efecto goteo cayera sobre nadie. Por todo lo anterior se necesitan políticas públicas que surjan como producto de la discusión colectiva que produzca una valoración explícita y consiente como el fundamento de las acciones de intervención. La principal propuesta del informe de desarrollo humano es una orientación útil en este sentido: *más Estado en el mercado y mercado en el Estado*. (PNUD, 2011: 44)

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA POBLACIÓN RURAL

Evolución histórica de las políticas públicas sobre educación rural

Siguiendo la naciente corriente del “desarrollo” hacia la mitad del siglo XX Colombia comienza a emprender programas de modernización económica y social y masificación de bienes públicos básicos. Esto ocurrió en medio del acuerdo político conocido como el Frente Nacional⁶ que también fue usado para implementar diferentes políticas sociales y dar continuidad a las impulsadas por la dictadura militar de Rojas Pinilla (de carácter modernizante como otros regímenes de este tipo en Latinoamérica). Estas políticas fueron impulsadas y acompañadas por organismos internacionales como los del sistema de Naciones Unidas y la Alianza para el Progreso que reforzaban el desarrollo como objetivo y medio para la adaptación al nuevo orden mundial.

En particular, la política educativa buscaba la movilidad social y el aumento de la productividad. La intención fue transformar las graves condiciones en las que se encontraba tanto las zonas urbanas como rurales, estas últimas completamente abandonadas por el Estado. Datos del DANE señalaban que para el año 1961 la tasa de retención en la escuela primaria oficial para el sector rural alcanza apenas el 2,5% de los niños y niñas entre siete y 10 años (Triana, 2011: 115).

En los sesentas, la legislación se encaminó a unificar los métodos y contenidos de la educación en zonas urbanas y rurales. Esta unificación tenía la intención de

⁶ Fue un acuerdo realizado entre los dos partidos políticos de la época, liberal y conservador, que tenía como objetivo hacer frente a la dictadura del general Rojas Pinilla y poner freno a la violencia bipartidista recrudescida desde el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán. Para ello se creó un acuerdo en el que los partidos se turnaban la presidencia y se comprometían a ejecutar políticas de desarrollo del país.

garantizar las mismas oportunidades a niños y niñas sin importar su lugar de residencia. La adaptación de la educación rural queda restringida a mecanismos para su masificación en aras de la modernización de las comunidades rurales y el aumento de la productividad agropecuaria. Por ejemplo, programas como los núcleos escolares rurales buscaban que la escuela fuera un núcleo de desarrollo para las comunidades, pero sus adaptaciones estaban centradas en actividades extraescolares, en particular las productivas dejando de lado cualquier tipo de adaptación curricular o pedagógica. La mayoría estaban orientadas a aumentar la plaza física y el número de docentes, en déficit para la época teniendo en cuenta además que la población rural seguía siendo la mayoría demográfica para ese momento.

Durante este período (1958-1974) se desarrollaron diferentes programas para fortalecer la educación en las zonas rurales. Algunos de ellos fueron: Núcleos Escolares Rurales, Plan de Extensión de Educación Primaria y Plan de Emergencia. Del mismo modo algunos programas generales buscaban mejorar la educación rural, como la formalización del ejercicio docente y el fortalecimiento de las Normales además de los ejercicios de planificación orientados por los organismos internacionales.

Sin embargo todas estas iniciativas apenas si impactaron la situación educativa en las zonas rurales que no avanzaban desde la década de los treinta. A finales del Frente Nacional la mayoría de las escuelas rurales no superaban el tercer grado y para 1970 sólo el 9% de las escuelas rurales brindaban primaria completa (Arnove, 1984: 6). Es decir si bien hay avances, estos son modestos y no impactan la brecha entre lo urbano y lo rural. Esto ocurrió, entre otras razones porque desde las políticas educativas era difícil intervenir problemas como la extrema pobreza, el trabajo infantil y la dispersión poblacional agudizada por la falta de vías, como factores asociados a la falta de oportunidades educativas en las zonas rurales.

Luego del fin del Frente Nacional hubo un estado de agitación política en todo el país causado por la exclusión de los sectores no pertenecientes a los partidos tradicionales. Para esta época el panorama económico y político es convulsionado, el movimiento social muy fuerte y la creación de guerrillas es constante. Incluso una de las principales reivindicaciones la hace el campesinado y su búsqueda de acceso a derechos, porque para ese momento las ciudades colombianas mostraron grandes

progresos tanto en materia educativa como de desarrollo económico y social, mientras que las zonas rurales no conseguían avanzar al mismo ritmo.

Parte del problema se identifica como descoordinación de la intervención de los distintos organismos del Estado, por lo que empiezan a desarrollarse programas conjuntos de desarrollo rural, incluidas las políticas educativas. Es para este momento que en Latinoamérica toma fuerza la idea del Desarrollo Rural Integrado – DRI, como una iniciativa de coordinación de las políticas públicas dirigidas hacia las zonas rurales, con impactos principalmente a nivel productivo.

El programa DRI implementado en Colombia desde finales de los setenta se proponía ofrecer a las zonas rurales políticas públicas que atendieran las condiciones de pobreza y desigualdad atendiendo con no sólo la producción y el problema de la tierra sino también mercadeo, infraestructura y servicios sociales. Además de la visión integral, el DRI enfatizó en la importancia de la institucionalidad pública para la población rural y la asignación de presupuestos.

Este esfuerzo por integrar el trabajo de distintas entidades públicas se ve truncado por la falta de presupuesto nacional, el anquilosado centralismo de la institucionalidad pública y la falta de voluntad de los gobiernos locales de participar. Específicamente las intervenciones en términos de salud y educación tuvieron impactos restringidos por la dificultad de las distintas instituciones para articular su trabajo, por lo que nuevamente se priorizaron los temas productivos.

Sin embargo en los distintos gobiernos de este periodo hubo continuidad en la preocupación por la cobertura por lo cual esta avanzó considerablemente a diferencia del resto de indicadores de desempeño (MEN, 1998: 55). La particularidad de este periodo es que comienza a desarrollarse la idea de crear una real *oferta educativa diferenciada* para la población rural, tanto en los procedimientos logísticos como en los métodos de enseñanza y en los contenidos.

A su vez, organismos internacionales como Unicef y Unesco respaldaron la aplicación de diferentes programas que fomentaban la educación para la población rural. Particularmente la escuela unitaria tuvo un gran impacto en la educación rural colombiana, pues este programa de escuela uni-docente multigrado fue adaptado por docentes rurales colombianos para convertirse en el célebre modelo Escuela Nueva.

El éxito del modelo de Escuela Nueva se debe en gran medida a sus orígenes: fue propuesto por docentes de zonas rurales conocedores del proceso educativo y los requerimientos en estos contextos. Luego de 15 años de implementación infructuosa del modelo de las escuelas unitarias, los maestros y maestras de zonas rurales del departamento de Norte de Santander en Colombia crearon materiales para ellos y para sus estudiantes que les permitieran cumplir con todos los objetivos para los cinco años que tiene la educación primaria en Colombia, pero sin demandar demasiado tiempo extra en la preparación de clase. Las instituciones educativas donde se implementaron estos materiales se llamaron *escuelas nuevas*. Estas iniciativas fueron acompañadas por universidades regionales que brindaron el soporte teórico y metodológico de los principios de la escuela activa.

Los resultados alentadores de las primeras Escuelas Nuevas motivaron la masificación de este programa en las escuelas rurales de todo el país. Escuela Nueva consiguió mejorar la retención y los logros educativos, pero además promovió el desarrollo de prácticas democráticas y autoestima en las y los niños que se beneficiaron de este modelo. Posteriormente fue su masificación la que generó diversos problemas como el estancamiento del proceso reflexivo para la adaptación (que se basaba en estudios territoriales para adaptar métodos y contenidos), pero en especial el recorte de materiales y recursos necesarios para desarrollar el método de auto-aprendizaje y la reducción del tiempo de capacitación e intercambio docente. Por eso, aunque se resalta que gracias al modelo se han conseguido grandes resultados, es importante comprender que luego de la masificación la ejecución del modelo pasó a ser muy heterogénea y con resultados muy dispares (Kline, 2000).

A la par y gracias a esta experiencia, se desarrollaron otros modelos pedagógicos con énfasis productivos y adaptaciones poblaciones que fueron denominados modelos educativos flexibles. Desde ese momento hasta hoy estos programas se convirtieron en la principal estrategia para atender a las y los estudiantes de las zonas rurales en tanto son la adecuación de las acciones educativas a la forma de vida de la población rural dispersa. Esto implica, en cuanto a contenidos de aprendizaje, el reconocimiento y mejoramiento de tecnologías locales y el aprendizaje de conocimientos básicos para el mejoramiento de las prácticas productivas; y en cuanto a prácticas pedagógicas, énfasis en la experimentación, la práctica y la demostración, como vía para adquirir

competencias que contribuyan a la autoestima, la productividad y el mejoramiento sostenible de las condiciones de vida a través del conocimiento, la planeación y la organización de la supervivencia (MEN, 1998: 85).

Estos modelos han demostrado su potencialidad en muchas oportunidades. No sólo han logrado mejorar la oferta educativa, sino que en algunas experiencias exitosas han tenido resultados positivos con relación al logro educativo y la participación comunitaria. Pero esto sólo ocurre cuando cuentan con el soporte económico, técnico y de servicios necesario para desplegarse tal cual fueron ideados. Por lo demás entre más alejadas, pobres o afectadas por el conflicto son las regiones, más recursos y herramientas se necesitan, por lo que los programas focalizados, que no los de asignación según demanda, con cruciales para la continuidad de los logros de este tipo de iniciativas.

Legislación y política pública actual sobre educación rural

La actual Constitución política de Colombia, promulgada en 1991 fue un pacto social que buscaba aliviar el conflicto armado y todas sus consecuencias, principalmente vividas en las zonas rurales. La nueva carta magna obliga al Estado a establecer mecanismos para mejorar la calidad de vida de las y los campesinos, además la producción de alimentos es considerada como estratégica y debe “gozar de especial protección” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991: 11).

En concordancia con esto, la Ley 115 de 1994 por la cual se expide la ley general de educación, dedica su capítulo cuarto a la educación campesina y rural. Los cuatro artículos correspondientes establecen que debe fomentarse la educación campesina “formal, no formal e informal” y que el gobierno y las entidades territoriales son corresponsables de ello. Así mismo las IE en zonas rurales podrán convertir su Proyecto Educativo Institucional – PEI, en un Proyecto Educativo Institucional de Educación Campesina y Rural con el propósito de prestar un servicio educativo dirigido a “la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales” (Congreso de la República, 1994: 15). Para el cumplimiento de estas disposiciones también se aclara que todos los organismos estatales con presencia en las zonas rurales están obligados a dar acompañamiento a

estos proyectos. Se especifica que se crearán “granjas integrales o huertas escolares” anexas a los establecimientos educativos. Finalmente se estipula que en las zonas rurales, el servicio social que todos los bachilleres colombianos deben realizar, estará dirigido a capacitar la población campesina de su propia región. Como vemos, la reglamentación está claramente dirigida al campesinado y los productores agrícolas, haciendo un importante reconocimiento a este grupo poblacional pero dejando cierto vacío frente al resto de la población rural.

De cualquier forma después de esta reglamentación general, la educación para la población rural básicamente ha seguido el mismo camino de las demás políticas sociales luego de la Constitución de 1991. Se ha intensificado el proceso de descentralización de la política pública al igual que la participación de la empresa privada en la prestación de los servicios sociales encaminados a garantizar derechos fundamentales. Las entidades territoriales organizan y supervisan el servicio mientras las Instituciones Educativas – IE tienen la posibilidad de gestionar la prestación del servicio *dentro de los lineamientos establecidos por la oferta de servicios - MEN*.

Como habíamos mencionado, actualmente los modelos educativos flexibles son la base de la oferta de servicios educativos para la población rural. Se busca crear modelos pedagógicos que permitan agenciar la dispersión y adaptar los contenidos curriculares a través de: “[...] estrategias escolarizadas y semi-escolarizadas, procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje, metodologías flexibles, módulos con intencionalidad didáctica, articulación de recursos pedagógicos, desarrollo de proyectos pedagógicos productivos, formación de docentes y compromiso comunitario” (MEN, S.f. a: 4).

Las entidades territoriales, a través de sus respectivos planes de desarrollo, participan en la selección de la oferta educativa que consideren pertinente para sus regiones. Sin embargo esta potestad la tienen sólo las entidades territoriales certificadas, es decir los departamentos, los distritos y los municipios con más de 100.000 habitantes o aquellos municipios menores, que cumplan con los requisitos que señala el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera (MEN, S.f. b). Todos los departamentos se encuentran certificados y aquellos municipios que no lo están dependen directamente de los departamentos a los cuales pertenecen para la ejecución de la política educativa.

De acuerdo con la ley general de educación, son las comunidades educativas, a través de la construcción de su PEI las que deben decidir cuáles de estos modelos satisfacen sus necesidades educativas. Dicha ley brindó mayor autonomía a las entidades territoriales y permitió la participación de las comunidades educativa en la administración del servicio educativo.

Esto no ocurría antes de la Constitución de 1991, cuando la administración del servicio educativo era manifiestamente centralizada por lo que el MEN establecía todas las acciones pedagógicas desarrolladas en cada IE de Colombia. Por ello encontramos reglamentaciones previas como el Decreto 1490 de 1990 en que se estipula que el modelo pedagógico Escuela Nueva sería aplicado a todas las IE que presten el servicio educativo en el nivel de primaria en todas las zonas rurales del país.

La inercia del sistema centralista generó muchos inconvenientes para aplicar este nuevo sistema luego de proclamada la constitución. En las regiones con menos capacidades previas, la ejecución de las política públicas se debilitó y en el caso de la educación para la población rural este debilitamiento fue una de las razones que llevó a las movilizaciones campesinas del 1998 que serían una de las principales motivaciones para la creación del PER, como veremos más adelante.

Ahora veamos el papel del PER dentro de este sistema. El Programa de Educación Rural – PER se creó para aumentar la cobertura educativa con calidad para la población rural, constituir una propuesta de educación técnica y fortalecer la convivencia y la resolución pacífica de conflictos. Para lograr esto el proyecto se consolidó como una iniciativa interinstitucional que se financió con aportes nacionales, un crédito del Banco Mundial, recursos de los departamentos, municipios y entidades del sector privado. Debido a la inestabilidad del país y para garantizar un mejor funcionamiento la ejecución del proyecto la administración de los recursos se hizo a través del IICA como agente cooperante. El costo total de la primera Fase del programa fue de \$101.009.000.000 pesos, equivalente a US\$ 42.000.000. El número de alumnos atendidos en la primera fase según el sistema de seguimiento del PER en las sedes focalizadas asciende a casi medio millón.

El principal objetivo de las acciones del proyecto fue desarrollar estrategias generales que faciliten mejorar el acceso y las condiciones de una atención educativa rural de calidad para los niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Con este propósito se

identificaron los modelos educativos flexibles o contextualizados como estrategias pertinentes. Luego de identificados como principal herramienta, se dispuso poner a prueba y/o expandir estos modelos con base en procesos de planeación y programación regional concertada con las administraciones locales. El uso de esta metodología también pretendía mejorar la convivencia escolar y comunitaria fortaleciendo la relación escuela-comunidad, con la participación de todos los sectores en función de lograr sostenibilidad y generar compromiso. Otros componentes del programa fueron el acompañamiento a las entidades territoriales para la ejecución del proyecto y el fortalecimiento de las Normales superiores por ser las instituciones donde provienen los docentes que ejercen en escuelas rurales.

En síntesis, la educación para la población rural debe enfrentar grandes retos antes de masificar sus posibles aportes al desarrollo. En el ejercicio del proceso educativo, las IE en zonas rurales cuentan con escasos recursos y desprestigio de su ejercicio docente, con lo cual deben lidiar con la dispersión poblacional; la discontinuidad cultural entre la escuela y la comunidad; y la informalidad de la economía rural y su oferta de empleo de bajo nivel educativo (que incluye niños, niñas y jóvenes). Pero como vimos, si se establece como objetivo el aumento de capacidades a través de la educación y no sólo la escolarización, ésta genera impactos positivos en: salud, nutrición, participación política, capital social y productividad, además de ser un beneficio en sí mismo.

En el caso educación para la población rural en Colombia, si bien ha tenido importantes avances en términos de cobertura básica, sigue enfrentando estos mismos retos (además de los que conlleva el conflicto armado que vive el país) para conseguir masificar su aporte al desarrollo. No sólo el logro académico en las zonas rurales colombianas es muy bajo, sino que las cifras de analfabetismo, extra-edad, repitencia y deserción siguen siendo preocupantes.

Además la educación rural debe desenvolverse en medio de las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad que viven estos territorios. Mientras las brechas entre lo urbano y lo rural se intensifican, la economía campesina continúa desprotegida y la producción se reprimariza al apoyar economía extractivas.

Por su parte la legislación colombiana reglamenta la educación rural y campesina desde la misma constitución y la Ley General de Educación. El Programa de Educación

Rural – PER surge como una iniciativa para dinamizar los programas y proyectos ya existentes sobre el tema, pero su relación y conocimiento con el entorno rural no está claramente delimitado. Bajo estas condiciones es importante conocer cómo se desenvuelven las políticas públicas que orientan la educación para la población rural y cuál es su lectura con relación a los retos que enfrenta para desarrollar aprendizajes “útiles” o significativos para estas comunidades.

Nuestro interés es delimitar los principios fundamentales sobre los cuales están basadas las políticas públicas educativas para las zonas rurales en Colombia. Para ello analizaremos la construcción de la agenda de política expresada en el Programa de Educación Rural – PER. Consideramos que estos principios fundamentales pueden identificarse en el *concepto de desarrollo rural* promovido por el PER, definido a través de las siguientes categorías: visión de las actuales condiciones de las zonas rurales, ideal de bienestar para los habitantes de estas zonas y el papel de éstos y de la educación en la transición del estadio actual al deseado.

CAPÍTULO II EDUCACIÓN Y DESARROLLO RURAL

En este capítulo buscamos entablar un diálogo entre los enfoques de desarrollo rural y la teoría del desarrollo humano. Iniciaremos abordando el tema educativo a través de la relación entre desarrollo (humano) y educación debatiendo algunos de los preceptos comúnmente aceptados con el objetivo de identificar y problematizar cuáles pueden ser o no, los aportes efectivos de la educación rural al desarrollo rural.

Posteriormente, expondremos las principales perspectivas desde las cuales se ha analizado la educación para la población rural en Latinoamérica en las últimas décadas. A continuación identificaremos el tipo de desarrollo que promueven los enfoques de desarrollo rural con la intención de hacer explícitos sus valores y principios. De igual forma analizaremos el concepto mismo de desarrollo planteado por estos estudios, en aras de hacer evidentes sus *principios fundamentales* de la misma manera que lo haremos con el concepto de desarrollo del PER. Además, estableceremos las principales demandas de los enfoques de desarrollo rural a la educación para la población rural dándole énfasis a las implicaciones del uso del concepto de capital humano, comúnmente utilizado por los enfoques de desarrollo rural.

Finalmente propondremos la teoría del desarrollo humano como base de un análisis más complejo y abarcador sobre la educación rural y su aporte al desarrollo rural. El desarrollo humano busca trascender el afán economicista de las mayoría de teorías del desarrollo, por lo que además de su sólida conceptualización económica, centra el análisis en la noción de libertad.

EDUCACIÓN Y DESARROLLO: ANÁLISIS MÁS ALLÁ DEL LUGAR COMÚN

Este apartado pretende desarrollar un análisis sobre algunas de las relaciones entre desarrollo y educación, problematizándolas para develar que algunas de ellas no son tan efectivas como se espera. Básicamente se trata de que los modelos de justicia basados en la igualdad de oportunidades suponen que el mérito y las capacidades individuales como dones “innatos” sin relacionarlos con la herencia o los orígenes sociales.

Educación y movilidad social

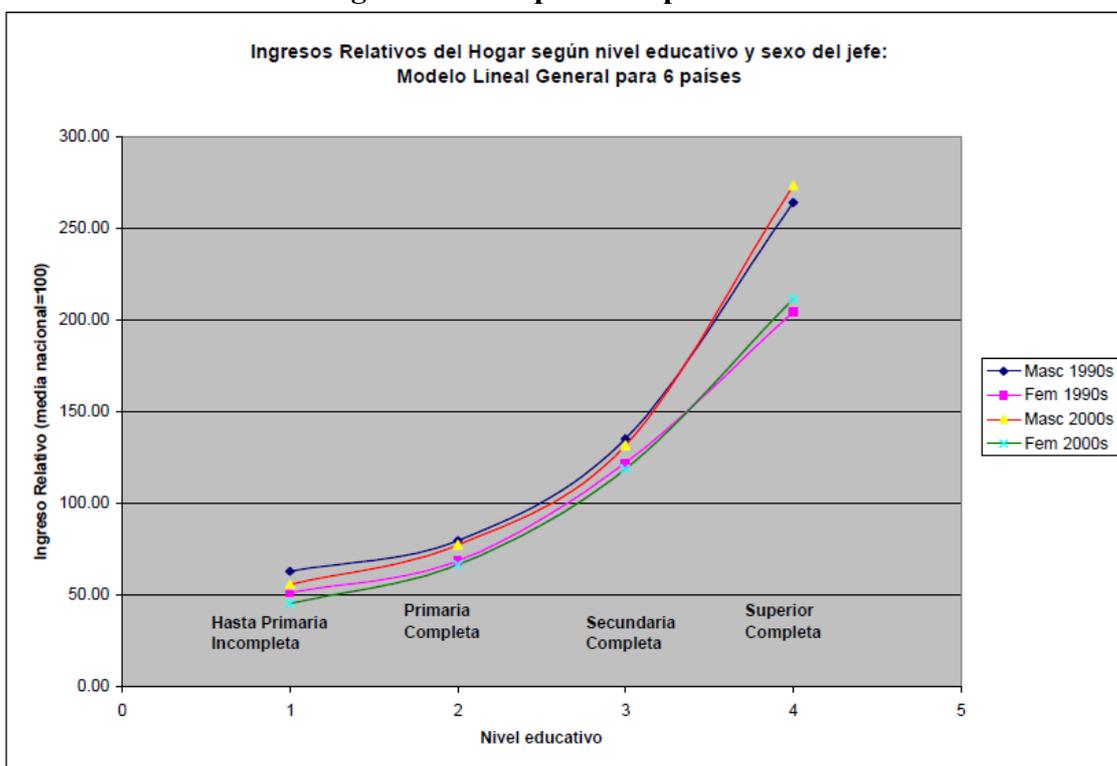
Una de las más renombradas relaciones entre la educación y el desarrollo es la movilidad social a razón del nivel educativo, es decir que a mayor nivel educativo mayor ingreso y mejores oportunidades laborales. Sin embargo en Latinoamérica esta relación parece no funcionar así, porque a pesar del considerable aumento de la cobertura educativa básica que ha tenido esta región desde la segunda mitad del siglo pasado, sus cifras de desigualdad son iguales o peores. Los retornos económicos por el aumento de nivel educativo no se generan en los primeros años de escolarización, sino a nivel profesional como lo demuestra la función lineal de la Gráfico N.º 4. “Esta estructura promueve la formación de capital humano principalmente entre los trabajadores mejor remunerados, favoreciendo la concentración de oportunidades, y reforzando el carácter fragmentado (moderno-informal) de los mercados de trabajo de la región.” (Larrea, 2005: 19) Pero además, los mayores niveles educativos tampoco garantizan el acceso a mejores condiciones de trabajo. En algunas investigaciones se ha descubierto que en Latinoamérica acceder a los niveles educativos medios (más que los bajos) podría dificultar el acceso al mercado laboral (Arcos, 2008: 54)

Este “mito” de la movilidad social a través de la educación ha sido criticado desde hace más de 30 años. Autores como Parra (1973) develaron como el sistema educativo colombiano, no sólo no generaba ascenso social si no que se convertía en un cuello de botella para el acceso a mejores condiciones laborales, en especial para aquellos privados de mayores libertades fundamentales.

Cuando se mira con un poco de detenimiento la sociedad colombiana [...] se observa que las posibilidades de movilidad ascendente que ofrece, dentro o fuera del canal educativo, son mínimas [...] y las posibilidades de movilidad por el canal educativo sólo existen para grupos específicos, estratos medios y altos urbanos, para los que realmente no representa un ascenso sino un mantenimiento de la posición. (Parra, 1973: 69)

Un reciente estudio sobre la movilidad social en Colombia sostiene que esta situación no ha cambiado considerablemente. El estudio mide la movilidad social con base en los años de educación así como con base en un indicador de nivel socio económico construido a partir de la posesión de bienes durables y otros activos fijos del hogar, y encuentra que en ambos casos la movilidad es baja, concluyendo que “La desigualdad en Colombia coincide con la ausencia de oportunidades de acenso social” (Angulo *et al.*, 2012: 23)

Gráfico N.º 4
Ingresos relativos del hogar según nivel educativo y sexo del jefe de hogar:
Modelo lineal generalizado para seis países de Latinoamérica



Fuente: Larrea 2005

Sumado a esto, los avances en términos de cobertura educativa tienen dos grandes limitaciones: difícilmente pueden avanzar en igual proporción en cuanto a calidad y tienen capacidad reducida de incluir y ofrecer respuestas a grupos estructuralmente excluidos del sistema (Arcos, 2008: 42). Esto último se debe a que aquellas personas que no han sido incorporadas al sistema educativo, son precisamente las que están privadas de más libertades fundamentales además de la posibilidad de educarse. En la

parte final del proceso de la masificación de la educación y en el camino hacia la universalización, mientras más aumenta la cobertura más aumenta la deserción, porque estos nuevos estudiantes necesitan más que el simple cupo educativo para permanecer y conseguir logros en la escuela (Saéñz *et al.*, 2008). Por eso esta tendencia suele presentarse justamente en los grupos sociales con mayor privación de capacidades: pobres, grupos étnicos subalternizados y campesinos, entre otros. “Podría sostenerse que la ampliación de la cobertura escolar con estas características permite que una de las experiencias de aprendizaje más significativa que realizan los alumnos sea la experiencia del fracaso escolar” (Tedesco, 1982: 11). Por lo demás, las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural con mejores credenciales educativas son a todas luces menores que en la ciudad. (Acker, 2009)

Como ya lo hemos recalado, el aporte de la educación al desarrollo es una discusión más profunda que la relación nivel educativo – ingreso. Es por ello que el tipo de educación, sus contenidos, su calidad y su pertinencia con el entorno son determinantes para materializar las capacidades que la educación puede generar.

Educación, crecimiento económico y productividad

Se considera que el aumento del nivel educativo es directamente proporcional al crecimiento económico y al aumento de la productividad. Esta relación entre educación y desarrollo económico descuida componentes contextuales en aras de exaltar el papel del nivel educativo en sí mismo. El aumento del nivel educativo y la calidad de la enseñanza pueden originar grandes avances en términos económicos sólo si viene de la mano de la transformación, enfocada hacia la equidad, de los procesos productivos. Así como una reforma agraria sin servicios productivos (créditos, sistemas de riego, etc.) y no productivos (educación, salud, infraestructura vial, etc.) difícilmente podría avanzar. Tampoco el aumento de los servicios sociales por sí sólo puede transformar las condiciones de inequidad y atraso de un sistema productivo particular. Ilustraremos nuestro punto de vista con un ejemplo de desarrollo mundialmente conocido: el llamado “milagro asiático”.

Algunos estudios establecen que el sorprendente desarrollo de los países del este asiático tiene como uno de sus componentes principales el aumento masivo del nivel de

educación de toda la población. Efectivamente la educación fue un componente fundamental, pero no el único. Un análisis sobre Taiwán muestra que una de las medidas tomadas por el régimen taiwanés fue la inversión en educación, ciencia y cultura, logrando con ello un aumento del nivel educativo de la población y las bases para el desarrollo científico-tecnológico y su correspondiente implementación por parte de la población (North, 1997: 101)

Pero en este mismo documento se expone que tanto en Taiwán como en todos los países del este asiático que desarrollaron este avance, los cambios en el sistema educativo fueron parte de todo un proceso de transformación institucional, económica y política de largo alcance. Por diferentes razones históricas y políticas (y dejando de lado las privaciones frente a las libertades políticas), los regímenes del este asiático promovieron un proceso de redistribución de activos en general. El paquete de medidas incluyó el fortalecimiento institucional para la prestación de servicios sociales a la vez que fomentaba el mercado interno. (North, 1997) Algunas de estas medidas fueron: la redistribución de la tierra, la tecnificación y extensión rural, la organización cooperativa de la producción agrícola, el fomento de la industria de pequeña y mediana escala protegida frente al comercio exterior⁷, el fomento del empleo a través el uso de tecnología intensiva en mano de obra (en oposición a la intensiva en capital que no genera empleo), y la inversión social principalmente dirigida a la universalización de la educación básica, los sistemas de salud, saneamiento y de infraestructura.

Otro ejemplo sobre la relación no tan directa entre crecimiento económico y educación es el caso de Kerala. En el inusual modelo de desarrollo de este Estado indio, la educación ha sido uno de los determinantes para que a pesar de tener bajos ingresos *Per cápita*, sus habitantes gocen el desarrollo de sus capacidades, incluso más que en muchos países del primer mundo (Kannan, 1999: 33 - 34). Sin embargo, “puede decirse que Kerala ha padecido lo que hasta hace poco eran medidas bastante contrarias al mercado [...] por lo que sus recursos humanos no se han utilizado para difundir el crecimiento económico tanto como podrían haberse utilizado con una estrategia económica más complementaria [...]” (Sen, 2000: 119)

⁷ La apertura hacia el mercado internacional ocurrió de manera controlada y años después de iniciado el proceso de desarrollo interno. Muy en contra de lo que los organismos internacionales de financiación aseguran. (North, 1997)

A pesar de este modesto crecimiento económico Kerala ha conseguido impresionantes avances en términos de desarrollo humano. Algunos de sus logros son: redistribución de recursos, altos niveles de participación política, reducción de la natalidad y mejores niveles de salud, equidad de género, y otros importantes indicadores de desarrollo humano.

La educación fue partícipe de este proceso de mejoramiento de las condiciones de vida más allá del aumento del ingreso. La casi eliminación del analfabetismo y el analfabetismo funcional promovieron la participación y el acceso a información, así como el aumento de espacios culturales y artísticos de disfrute masivo. Además, el aumento de la escolaridad, especialmente en las mujeres, redujo la tasa de natalidad y aumentó la preocupación por la atención en salud de la infancia, lo que a su vez reduce epidemias al largo plazo (vacunación) y además aumenta la esperanza de vida. Finalmente el seguimiento a la regulación pública y al comportamiento empresarial por parte de organizaciones de la sociedad civil con excelentes niveles de formación y análisis de su realidad, produjo una mejor distribución del ingreso a través de mejores condiciones laborales y políticas sociales dirigidas a mitigar la pobreza.

[In Kerala] poverty alleviation was accelerated during a period of a very slow rate of growth of the economy. It must, however, be said that two factors were favorable to the Kerala context. One was the improved supply conditions of food grains in the national context and the other was the flow of remittances to the Kerala economy from abroad. But such favorable factors could not have contributed to poverty alleviation without concerted public action. Therefore poverty alleviation can be achieved with or without economic growth if concerted public action is focused on the problem. (Kannan, 1999: 36)

Es evidente que el acceso a la educación aporta considerablemente a la productividad y el desarrollo económico. Con todo es apremiante comprender que la educación por sí sola no puede remediar problemas de inequidad y pobreza estructurales, sino que debe entenderse como uno de los componentes del desarrollo, uno importante sin embargo. Pero más importante aún, es necesario comprender que el desarrollo económico no es el objetivo principal del desarrollo sino que, al igual que la

educación, es una herramienta para conseguir el objetivo final: aumentar las capacidades humanas y por tanto, la libertad de de cada persona de escoger la vida que tiene razones para valorar (Sen, 2000, 78).

Escuela, preservación cultural y vanguardia tecnológica

Finalmente abordaremos una relación triple entre la educación, la preservación de las tradiciones y la aceptación de nuevas tecnologías, en especial productivas. Esta relación se convierte en una paradoja, pues mientras que se le pide a la escuela que respete y promueva la diversidad rescatando saberes y prácticas no occidentales; también se le pide que fomente el uso de tecnologías modernas occidentales y que desestime costumbres y creencias que vayan en contravía del paradigma de desarrollo moderno.

Para el Estado occidental moderno el sistema educativo es pieza clave en tanto está encargado de generar estabilidad social a través de la homogenización cultural. Para ello, la escuela tiene el objetivo lograr la universalización de la “identidad nacional” a través del concepto de ciudadano miembro de una nación unificada (De Souza Santos, 2008: 33 - 34). De hecho en sus orígenes, la escuela se destaca por su papel como institución de “civilización” o “mejoramiento” de las costumbres populares, particularmente en América Latina esta institución fue uno de los mecanismos de dominación y homogenización de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes, denominando los conocimientos europeos como los “universales” y más avanzados de la humanidad (Quijano, 2000)

En concordancia con esta idea original, algunos enfoques de desarrollo la consideran el vehículo para la modernización y la masificación de las nuevas tecnologías. Gran cantidad de políticas públicas de masificación de la educación en América Latina pretendían el abandono de las “viejas costumbres” por considerarlas un obstáculo para la transformación del ineficiente sistema productivo (Rodríguez, 2009:140).

Dado que educa, más que instruye, la escuela en el campo es percibida como más adecuada para introducir tecnologías intensivas en conocimiento [...] entre agricultores que tienen poca escolarización formal, si la tienen. El objetivo último

de la escuela en el campo es mejorar los conocimientos y las competencias de los agricultores para la toma de decisiones, de modo que puedan enfrentar los problemas de gestión de plagas y cultivos por sí mismos. (Atchoarena y Gasperini, 2004: 274 y 314)

Este enfoque ha tomado mayor protagonismo en la llamada sociedad del conocimiento. El papel que juegan la ciencia y la tecnología en el acceso a derechos como la participación política y el desarrollo económico, hace que el ejercicio de ciudadanía esté sujeto a adquirir conocimientos sobre estas áreas.

Pero las comunidades y los individuos no son receptores pasivos del proceso educativo. Al identificar el conocimiento como una fuente de poder y defensa frente a la explotación y la discriminación (Oviedo, 2008: 465), comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y populares en general, asumieron como una de sus reivindicaciones el acceso al sistema educativo formal. Estos procesos de apropiación de la escuela exigían no sólo la redistribución de los recursos sino el reconocimiento y atención especial de la diferencia, de los conocimientos y las tecnologías propias. La mayoría de estos planteamientos han desembocado en lo que ahora se conoce como los discursos sobre etnoeducación y educación intercultural bilingüe - EIB. Desde ellos, la aceptación y el reconocimiento de la diversidad en la escuela se han transformado en demandas permanentes a esta institución social. En el caso de la educación para la población rural, se espera que la escuela recoja los conocimientos tradicionales de las comunidades y entre en diálogo con ellos para hacer más significativo el proceso de aprendizaje de sus estudiantes.

Entonces la escuela debe tanto preservar el conocimiento y la tecnología como introducir lo más reciente sobre el tema. Si bien ambas demandas tienen validez, hacen parte de las miles de exigencias que se le hacen a la escuela además de su función de enseñar. Son demandas hechas por separado, que en conjunto obligan a la escuela a tomar partido en diferentes paradojas, sin las herramientas ni los recursos necesarios, pero sobre todo sin el imperioso debate público que oriente la definición y ejecución de las intervenciones sociales, en este caso la intervención educativa.

La escolaridad es una condición necesaria para promover la empleabilidad de los egresados y mejorar la distribución de los ingresos, pero aclara que sólo puede contribuir a lograr esos objetivos en la medida en que la evolución del sistema social, el mercado de trabajo y los sistemas productivos lo permitan. Al conferirle un poder casi mágico de cambio a la educación, paradójicamente se reduce su capacidad real de transformación, lo cual distorsiona el análisis social y, en consecuencia, la hechura de las políticas públicas. (Flores, 2004: 3)

Además, desde la perspectiva de la política pública, la factibilidad es fundamental porque lo que la priorización de los diferentes problemas o demandas delimitan aquellos principios fundacionales sobre los cuales debe erigirse la política misma. Las perspectivas de estudio sobre la educación rural nos darán algunas luces sobre esta conciliación entre lo deseable y lo factible con relación a la educación para la población rural.

PERSPECTIVAS SOBRE EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL

Debido a las particulares condiciones en las que se desenvuelve la educación de la población rural, es necesario promover adaptaciones y procesos diferenciales para este contexto en aras de que la educación materialice sus potenciales aportes para conseguir desarrollo rural y el bienestar de las y los habitantes rurales. Podríamos agrupar las diferentes perspectivas sobre esta problemática, en dos grandes corrientes: de un lado, la educación agrícola y para la competitividad, y del otro la especificidad cultural.

De la educación agrícola a la educación para la competitividad

Desde la lectura de la educación agrícola, el principal aporte de la educación al desarrollo rural es la capacitación para el mejoramiento de las técnicas de producción agrícola. Esta perspectiva espera que la educación contrarreste problemas de inequidad estructurales como el acceso a la tierra y el crédito, además de brindar conocimientos que “modernicen” algunos usos y costumbres de los habitantes rurales que impiden el

aumento de la productividad. A través del acceso al sistema educativo formal se espera "ayudar a los jóvenes para que adquirieran una comprensión básica de los aspectos técnicos, tecnológicos y organizacionales de la producción, así como el sentido del valor fundamental del trabajo en la sociedad". (Atchoarena y Gasperini, 2004: 65)

Bajo esta perspectiva agrarista desarrollista se desarrollaron en las zonas rurales las políticas públicas de masificación de los sistemas educativos latinoamericanos desde los 50's hasta los 90's del siglo pasado. Arcos Cabrera (2008) ejemplifica este punto al relatar cuáles eran las intenciones de la reforma educativa por el acceso en relación con las zonas rurales en el Ecuador. El acceso a la educación formal se planteó como una fuente de "desarrollo" y parte del proceso de transformación de la obsoleta estructura agraria (Arcos, 2008: 36), siendo sus prioridades reducir el analfabetismo y gestionar la dispersión poblacional y detener la migración hacia las ciudades.

A pesar de las intenciones de la reforma educativa, tuvo un alcance menor en la búsqueda de redistribución a través del acceso a la educación. Debido a la escasez de oportunidades laborales, el aumento del nivel educativo promueve más que contrarrestar la migración, aumentando la privación de capacidades en las zonas rurales. Es decir, sin importar cuántos esfuerzos se desarrollen para promover la educación agrícola, la poca rentabilidad de la pequeña propiedad y el aumento de la agroindustria sin ningún tipo de regulación laboral, promueven la migración de las y los habitantes rurales con mayores niveles educativos en busca de mejores oportunidades laborales y acceso a los sistemas de seguridad social diseñados primordialmente para lo urbano.

Al aumentar la capacidad de ingreso de las explotaciones agrícolas, esto sugeriría que la educación reduce el abandono de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, [...] la escolarización también aumenta las oportunidades de empleo fuera del sector y reduce así la capacidad del sector agrícola para retener a los componentes más educados de la fuerza de trabajo. (Atchoarena y Gasperini, 2004: 274)

Esta situación se agudizó principalmente por los programas de ajuste estructural y las políticas neoliberales que promovieron para el campo el desarrollo mediante la generación de mercados globales para productos agrícolas. Se fomentó la creación de granjas comerciales a través de la reestructuración rural, que le dio prioridad a la

agroindustria y la tecnología intensiva en capital (Lefebvre, 2008). El resultado fue el énfasis en la orientación al mercado, que supuso que desde las capacidades autoregulatorias de éste provendrían todos los demás componentes del desarrollo por medio de un “efecto de goteo” (Kay, 2001: 348) pero lo que realmente ocurrió fue una desigual competencia entre los pequeños productores campesinos y la agricultura comercial apoyada por el recién llegado capital, en algunas ocasiones hasta transnacional.

Este fenómeno tuvo impactos en la estructura social de los territorios rurales. La dramática pérdida de rentabilidad de la economía campesina en la producción agrícola debido a las políticas neoliberales, provocó la intensificación de la agroindustria y visibilizó la generación de valor agregado como parte de la economía rural (más allá de la simple producción primaria) lo que aumentó la pluriactividad así como la constante migración de las zonas rurales hacia las ciudades tanto nacional como internacionalmente. Aunque estos procesos dinamizaron el mercado laboral agrícola, no garantizaron derechos laborales y si rompieron las prácticas comunitarias endógenas, promoviendo aún más el abandono del campo como opción para el mejoramiento de las condiciones de vida (Abramovay, 2000).

Debido a esto las expectativas que se configuran en la población rural en torno a la escuela se modificaron. La diversificación de las actividades productivas en las zonas rurales, pero en especial la esperanza de la migración como fuente de movilidad social, dan a la escuela un mayor valor, pero en detrimento de la socialización tradicional y en oposición a la continuidad de las comunidades rurales y la producción agrícola.

La preparación de los niños para llegar a participar en la vida económica adulta ha sido delegada a las escuelas. Durante la infancia, las familias preparan a los niños para aprender lo que las escuelas les enseñarán más tarde. El programa incluye habilidades socio-emocionales, lingüísticas, cognitivas y motivacionales. *Pero muchas familias no enseñan a los niños ni siquiera las habilidades prácticas más rudimentarias debido a que desconocen las tareas específicas que los niños tendrán que desempeñar cuando sean adultos* (Ogbu, 1981: 160. El subrayado es nuestro).

Debido a estas transformaciones el fomento de la educación agrícola ha ido perdiendo pertinencia:

Si bien el debate sobre las competencias para el desarrollo rural solía concentrarse principalmente en la agricultura, la transformación de los mercados rurales de trabajo implica que los sistemas de oferta deben adecuarse a una amplia gama de actividades económicas, tales como agroindustrias, producción artesanal, turismo y otros servicios [...] el concepto de un sistema denominado “educación y formación agrícolas” se torna obsoleto. Lo que se necesita hoy es una concepción más amplia de competencias para el desarrollo rural. Por consiguiente, el debate sobre las calificaciones profesionales para el empleo en la economía rural tiene mucho en común con la reflexión global sobre el futuro de la educación y la formación técnica y profesional en una economía globalizada. (Atchoarena, 2004: 267)

Sin embargo, desde esta perspectiva se han desarrollado experiencias exitosas de modelos educativos para las zonas rurales. Por ejemplo desde 1996 el proyecto “Escuela y Café” ha sido desarrollado por la Federación Nacional de Cafeteros y el Ministerio de Educación Nacional con el fin de formar “la siguiente generación de cultivadores de café” a través de la implementación de un modelo educativo unidocente con gran cantidad de contenidos relacionados con cultivo y recolección de café. Este modelo no sólo ha logrado sus objetivos en términos productivos sino que además ha logrado mejorar la cobertura y calidad de la educación básica en las IE rurales en las que se ha implementado, llegando incluso a superar los resultados de las zonas urbanas en algunas pruebas de conocimiento específicas. (Perfetti, 2005; FAO *et al.*, 2004: 64).

Sin embargo ésta, como la mayoría de experiencias exitosas se desarrolla en territorios con ciertas condiciones previas para su funcionamiento. Probablemente un proyecto como el desarrollado por la Federación Nacional de Cafeteros no funcione de la misma forma en una región con alta concentración de la tierra y explotación de la misma a través de la agroindustria, o en una zona minera. Aunque actualmente, se desarrolla la concepción de “competencia para el desarrollo rural” que nuevamente busca conectar el papel de la educación rural con la productividad, pero esta vez en un sentido más amplio, incluyendo habitantes rurales no campesinos históricamente invisibilizados por los estudios agraristas: pescadores, obreros rurales, mineros, artesanos, etc.)

La educación puede ser un soporte para mejorar procesos productivos, pero este soporte está subordinado a la situación del sistema productivo en sí mismo. Por lo tanto, una política educativa para la población rural requiere una visión realista de las zonas rurales a las cuales pretende intervenir. Aunque la unidad de producción familiar campesina sigue siendo un importante renglón de la economía rural, no es el único, lo que demanda el reconocimiento de la diversidad de la realidad rural y la creación de proyectos educativos para todos los demás habitantes rurales. En este sentido comprender que la visión que las políticas públicas tiene sobre la situación actual de las zonas rurales es una categoría de análisis útil para develar sus preceptos valorativos.

De la particularidad cultural a la pertinencia pedagógica

Bajo una perspectiva culturalista, el mayor reto de la educación rural es que debe enfrentar la discontinuidad que existe entre la escuela y las comunidades rurales. La especificidad cultural identifica que la escuela en las zonas rurales carece de legitimidad dentro de la experiencia vital de los niños, niñas y jóvenes, debido a su desarticulación con los saberes y experiencias cotidianas de los alumnos y con los procesos comunitarios y sociales. Esta perspectiva tiene sus orígenes en los movimientos campesinos latinoamericanos por la reforma agraria y continúa con las propuestas educativas de los pueblos indígenas.

La discontinuidad entre escuela y comunidad es el centro del análisis. Mientras que por una lado tenemos a la escuela como institución originada en lo urbano, poseedora de un capital cultural letrado e institucionalizado y con prácticas de enseñanza magistrales y basadas en la repetición; por el otro lado encontramos a las comunidades rurales con prácticas culturales no hegemónicas (que podríamos denominar como un “*capital cultural incorporado propio*”), y formas de enseñar basadas en la oralidad, la solidaridad (o capital social) y el aprendizaje a través de la práctica.

La especificidad cultural de las comunidades rurales y campesinas es un hecho fundacional de las prácticas culturales latinoamericanas. Esto en tanto resaltamos la configuración de una cultura abigarrada o *ch'ixi* (Rivera Cusicanqui: 2010), mezcla de tradición y modernidad, entre los sectores populares tanto rurales como urbanos, a la vez que reconocemos la pervivencia de culturas campesinas, rurales, populares y afro-

descendientes, además de las indígenas, con identidades y prácticas que reflexivamente se distancian del proyecto de la modernidad. Culturas con prácticas de aprendizaje propias como la oralidad, el trabajo en equipo y la dimensión afectiva, entre otras características determinantes en el proceso pedagógico y escolar (Sáenz *et al.*, 2008)

Según esta perspectiva, uno de los mayores retos de la escuela rural es el hecho de que no existen entornos alfabetizados que respalden y promuevan los conocimientos que se adquieren dentro de ella. Es decir, el reducido capital cultural institucionalizado en el medio social y familiar, hace que la posibilidad de afianzar los aprendizajes escolares pase en buena medida por la capacidad de la escuela de reforzar lo aprendido a través de insumos escolares. El problema se agudiza si tenemos en cuenta que dichos recursos son deficientes y que los docentes asignados a las IE rurales tienen menores niveles de formación, dificultando que se lleven a cabo las adaptaciones pedagógicas y curriculares para hacer frente a estos bajos capitales escolares. Además bajo estas condiciones laborales y profesionales, las expectativas los docentes sobre el rendimiento escolar de sus estudiantes son bajas, lo cual determina a su vez que este rendimiento no mejore en tanto “las bajas expectativas que tienen los profesores [en las zonas rurales] sobre las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos constituye una dimensión subjetiva que moldea la acción pedagógica y a partir de la cual define y decide lo que hace en el aula” (Rodríguez, 2009: 157).

El trabajo del docente (como el de cualquier profesional) tiene una relación directa con las gratificaciones derivadas de un buen desempeño en la tarea. El fracaso sistemático de los alumnos no sólo actúa a favor de las concepciones que tienden a derivar las causas hacia los factores externos al docente sino que deterioran su propia autoestima profesional y estimulan su burocratización, las tendencias al abandono de la tarea, etcétera. (Tedesco, 1982: 16)

Actualmente, a esta discontinuidad cultural entre escuela y comunidad campesina se le suma el peso de la discontinuidad entre lo urbano y lo rural a través de la intensificación de las relaciones entre estas zonas, es “una configuración territorial que se constituye a partir de flujos migracionales, flujos de recursos, capitales y mercancías” (Guerrero *et al.*, 2008: 3). Las demandas de bienes y servicios se

transforman en tanto “el acceso a dinero que no significa un incremento de los niveles de ingreso, pero si a las facilidades de desplazamiento y transporte, el acceso masivo a la información; ventajas coligadas al proceso de urbanización del medio rural” (Méndez *et al.*, 2006: 126). Es decir “la característica más relevante radica en la coexistencia de una mayor visibilidad de los elementos que conforman la cultura urbana y un grado considerable de dificultades para acceder a ellos.” (Tedesco, 1982: 5).

Esta cada vez más estrecha relación con la ciudad y los medios masivos de comunicación a través de la migración temporal y el desarrollo tecnológico, transforman la imagen de las comunidades rurales sobre sí mismas y su relación con el futuro, trasladando hacia ellas la mayor incertidumbre y apatía hacia el porvenir, pero en especial “internalizando la mirada de los *otros* sobre *ellos*” (Moscoso, 2008: 139), una mirada que los subalterniza y convierte su diferencia en una carencia de lo culturalmente dominante y deseado. “*Mais importantes que estes fatores “naturais”, são as instituições que não cessam de transmitir aos atores locais a idéia de que o mais curto caminho para a emancipação da pobreza é migrar.*” (Abramovay, 2000: 15)

Las y los jóvenes rurales son el grupo más sensible a estos cambios, por lo que la cultura escolar se ve particularmente afectada. Los procesos de socialización primaria y secundaria ya no son producto exclusivo de la vida familiar y comunitaria endógena típica de las zonas rurales hace 20 o 30 años (Parra, 1996: 8). Las generaciones más jóvenes tienen hoy una mayor familiaridad con la cultura escrita, no referida necesariamente a la cultura escolar ni a las aspiraciones laborales relacionadas con ésta (Sáenz *et al.*, 2008).

[...] a pesar del aumento tendencial del acceso a educación básica, las probabilidades de centrar su trayectoria de vida en esta vía son mínimas. Generalmente las expectativas son muy realistas y aterrizadas, hay un “quisiera” que se diferencia de un “podría”, la educación secundaria es una opción todavía muy lejana para la gran mayoría. (Guerrero *et al.*, 2008: 15).

Entonces la escuela ya no constituye el principal “sujeto de aculturación”. En parte porque se ha integrado a la vida misma de las comunidades rurales, y en parte porque la intensificación de la relación con el entorno urbano tiene más influencia de lo que nunca pudo llegar a tener la escuela. Para el caso de los jóvenes rurales, esta ampliación de los contactos genera también procesos de diferenciación social y cultural entre ellos mismos y con los otros habitantes rurales.

Los niños, niñas y jóvenes rurales tienen una mejor disposición frente al manejo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en comparación con los adultos de la misma zona (Guerrero *et al.*, 2008). Esto, junto a la masificación de los medios masivos de comunicación, crea la posibilidad de acceder a conocimientos complejos a temprana edad, lo que provoca la pérdida de secuencialidad y jerarquización que era en buena medida la base de la socialización primaria de las comunidades rurales (Parra, 1996: 17). No obstante, esta apropiación de las nuevas tecnologías de la información se ha hecho de forma colectiva y mediada por la escuela, perpetuando de alguna forma, las prácticas de vida comunitarias:

“La creación de salas de informática en instituciones educativas dotadas de computadores, televisores, DVDs y en algunas ocasiones internet, ha hecho posible que los chicos y chicas hagan uso compartido y se apropien colectivamente de estos recursos. Creemos que es quizá más frecuente en el campo el acceso público o comunitario a las TIC’s que a través del acceso privado por parte de los jóvenes, y en esto la conectividad y la infraestructura de las escuelas juegan un papel determinante” (Guerrero *et al.*, 2008: 23).

Todas estas especificidades culturales influyen particularmente en el proceso pedagógico. Por ello, una buena cantidad de estudios sobre educación rural desde la particularidad cultural, se especializan en las adaptaciones curriculares y pedagógicas necesarias para constituir escuelas pertinentes para las prácticas de enseñanza propias de estas comunidades.

[...] el éxito de la expansión [del sistema escolar] sería posible sólo si, al mismo tiempo, se modifica la estructura interna de la acción pedagógica. [...] Así, por

ejemplo, para que un niño indígena aprenda a leer y escribir en español, es preciso partir de su lengua materna. El desconocimiento de este punto de partida equivale a crear condiciones donde el proceso de aprendizaje no puede resultar efectivo (Tedesco, 1982: 14)

En relación con las formas de aprender propias de la vida cotidiana de la población rural, se pueden resaltar algunos rasgos determinantes (Sáenz et al., 2008):

- El carácter primordialmente situado de sus prácticas de enseñanza/aprendizaje. Más allá de la conexión con global, las formas de aprender siguen ligadas a un territorio específico: una comunidad, un territorio.
- La oralidad propia de los procesos de enseñanza/aprendizaje cotidianos de esta población, que incluye tanto la tradición oral propia de las culturales populares como la comunicación entre pares y con sujetos de saber reconocidos socialmente (maestros en oficios, parteras, mayores, etc.)
- El uso de formas integradoras de conocimiento y de observación del entorno, las cuales, a diferencia de las prácticas escolarizadas, no lo fragmentan en distintas disciplinas y áreas dentro de éstas.

“Es necesario rescatar y fortalecer la cultura rural para sustentar las estrategias de desarrollo local. Esta cultura es producto de las raíces étnicas, de los procesos colonizadores y de las comunidades campesinas; representa valores, formas de organización, y de solidaridad, expresiones democráticas, éticas, sistemas productivos y tecnológicos, creencias, expresiones estéticas y artísticas, que confieren identidad y diversidad cultural a las comunidades locales.”(IICA. 2000, pp. 13)

La cultura rural puede aportar al desarrollo rural, además de ser una libertad en sí misma (como parte fundamental de elegir la vida que tiene razones para valorar). La distancia entre la cultura escolar y la rural puede ser un impedimento sólo si la escuela no cuenta con los instrumentos suficientes para entablar lo que podríamos llamar un diálogo de saberes. Por ello, comprender qué tipo de herramientas instaure la política pública educativa en las zonas rurales es una categoría útil para develar su visión del desarrollo de estas regiones.

ENFOQUES DE DESARROLLO RURAL Y EDUCACIÓN

El análisis de la relación entre educación rural y desarrollo rural puede estar condicionado por el peso que se le asigne a cada uno de estos dos componentes. En el apartado anterior hemos visto las principales perspectivas sobre educación rural, la mayoría de ellas desde una mirada pedagógica por lo que se subordina la realidad rural al aspecto educativo. Este apartado se propone invertir esta lógica de análisis al priorizar los estudios de desarrollo rural, poniendo a la educación en diálogo con ellos.

Iniciaremos analizando el concepto mismo de desarrollo planteado por estos estudios, en aras de hacer evidentes sus *principios fundamentales* como base conceptual para de la misma manera hacerlo con el concepto de desarrollo del PER.

Desarrollo rural ¿BLAST o GALA?

Podríamos afirmar que los distintos enfoques de desarrollo rural se han constituido como teorías de alcance intermedio. En tanto estos enfoques están diseñados para el análisis de caso, la intervención y la incidencia en políticas regionales, pocas veces se preguntan por sus bases éticas y teóricas frente a su propuesta de desarrollo para las zonas rurales. En el desarrollo de estos enfoques priman tendencias específicas de valoración, percepciones y criterios para priorizar ciertas libertades y capacidades sobre otras. Evidenciar estos preceptos valorativos de los enfoques de desarrollo es necesario para contextualizar el papel que le otorgan a la educación en el proceso de transformación para el mejoramiento de la condiciones de vida de las comunidades rurales. Utilizaremos las categorías sobre las teorías de desarrollo trabajadas por Sen (1998).

Por un lado los enfoques de desarrollo rural tienen como centro del análisis la pobreza rural, la concentración de la tierra y el limitado acceso a bienes y servicios para la producción, entre otros, lo que constituye una legítima preocupación por el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los habitantes de zonas rurales. Además reconocen el papel del Estado, las instituciones y las capacidades propias de

las comunidades rurales como el capital social y los saberes tradicionales (Kay, 2007; Abramovay, 2000; Barkin, 2001; Schneider y Tartaruta, 2006; Osorio, 2001; entre muchos otros). Estas consideraciones, sumadas al hecho de reconocer que el mercado no es la principal fuente de desarrollo, sino un mecanismo más, podrían identificar los enfoques de desarrollo rural con la tendencia conocida como GALA (por la sigla en inglés de la frase de *The Beatles* “Saldremos adelante con una ayudita de los amigos”) (Sen, 1998: 5).

Bajo esta tendencia se desenvuelve su análisis de aquellos territorios que han logrado un desarrollo productivo inclusivo con cierta capacidad de distribución de activos (Martínez y North, 2008; Ospina, 2011; Schejman y Berdegú, 2004). Esto es ejemplificante y constituye una sistematización crucial para desarrollar nuevas propuestas, sin embargo, invisibiliza aquellas regiones más atrasadas y las posibles iniciativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que las habitan, teniendo en cuenta la masificación de ciertos procesos de agudización de las desigualdades como el exponencial avance la agroindustria. (Heredia *et al.*, 2010)

Es decir, aunque se ha desarrollado un extenso análisis de fenómenos como la agroindustria, hay cierta tendencia a concebir programas y proyectos de desarrollo enfocados a los pequeños propietarios, lo cual es imprescindible pero deja de lado a la gran cantidad de trabajadores sin tierra, quienes constituyen los habitantes rurales con mayor privación de capacidades, incluida la capacidad de elegir y permanecer en un empleo digno. A pesar de la importancia del análisis de los territorios exitosos, no contamos con la capacidad de replicar sus características estructurales, especialmente la relativa distribución equitativa de la tierra que se ha encontrado en la mayoría y es situación que excede el alcance de las herramientas propuestas por del desarrollo rural.

Por otro lado, el hincapié en el componente económico y la importancia del aumento de la renta también está presente en los estudios de desarrollo rural. Quizás porque la mayoría de estos enfoques preservan la tradición productivista históricamente trabajada por los estudios agrarios de los que provienen. Y es que hasta los años 90's esta condición de rezago de las zonas rurales latinoamericanas había sido analizada principalmente desde la lógica de la producción agrícola dirigiendo las propuestas hacia la redistribución de tierras y no de activos en general. No obstante, en los últimos 20

años, los estudios rurales han pasado por una etapa de recapitulación y replanteamiento de sus argumentos centrales.

La incorporación de una mirada compleja de la problemática rural, incluye aspectos como: la disociación entre los conceptos rural y agrario (tanto en lo económico como en lo social); la valoración de los capitales propios de las comunidades; la identificación de actores determinantes pero históricamente invisibilizados como las mujeres y los jóvenes y el reconocimiento a la sustentabilidad ambiental, entre otros. (Ellis *et al.*, 2001).

Pero el foco del análisis continúa siendo la renta. Salvando la complejidad que implica un cambio de paradigma, los enfoques de desarrollo rural tienden (generosamente) a dirigir su mirada a aspectos como: los sistemas productivos locales, la pluriactividad económica y las propuestas comunitarias para la generación de recursos económicos, los únicos mecanismos considerados como rutas de salida de la pobreza.

Los programas de DTR [Desarrollo Territorial Rural] deben considerar *todas* las posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración (con sus ambivalencias respecto del DTR) y sus combinaciones o multiempleo. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque éstas tengan impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR. (Schejman y Berdegué, 2003: 6. El subrayado es nuestro)

De esta forma se perpetua la idea de lo productivo como fin y medio principal del desarrollo, subordinando los aspectos sociales y culturales en función de su aporte a lo económico. Su confianza en el desarrollo a través de la vinculación al mercado (Schejman y Berdegué, 2003: 19) y el mutismo frente a los aspectos no económicos del desarrollo parece identificarlos con esta idea de que “el desarrollo es un proceso “feroz” [...] que exige la desatención calculada de algunos aspectos que se consideran “bobadas” (aun cuando los críticos suelen ser demasiado educados para calificarlos así)” (Sen, 2000: 54). De acuerdo con esto, podríamos identificar los estudios rurales con la tendencia denominada BLAST (por las siglas en inglés de “sangre, sudor y

lágrimas”), la otra tendencia de las propuestas de desarrollo identificadas por Sen (1998: 68).

Este abandono de las libertades fundamentales en función del aumento de la renta también deja de lado el valor de la elección en sí misma. Si bien la mayoría de las propuestas enfatizan el papel de la participación de las comunidades, no se interesan por las condiciones para que esta participación se realice efectivamente. Algunos autores reconocen tangencialmente las limitaciones: “La participación de los habitantes rurales pobres en los procesos de desarrollo local es aún muy baja, debido a su falta de capacidad organizativa, su bajo nivel educativo y sus escasos medios económicos.” (Mora y Sumpsi, 2004: 18)

Es decir, se espera que grupos sociales históricamente excluidos y con bajos capitales, participen activamente frente al Estado, las ONG’s y los organismos internacionales para lo cual necesitarían: 1) la habilidad para agenciar sus intereses en espacios de interlocución y 2) conocimientos especializados como la “capacitación técnica” de los ciudadanos sobre política pública, derecho y administración. Modelos realmente participativos deberían tener en cuenta el papel del acceso al conocimiento en el ejercicio real de la participación política (Lahera, 2004: 18) más allá de la idea de la “sociedad civil movilizadora”. Es decir, el ejercicio de los derechos políticos está relacionado con el acceso a información de calidad, el aumento del capital cultural institucionalizado y los mayores niveles educativos.

En conclusión las categorías de Gala y Blast, más que una clasificación son una herramienta de análisis, en tanto “estas dos categorías no constituyen, en sentido estricto una auténtica división, puesto que algunas concepciones del desarrollo no se ajustan a ninguna de ellas o comparten algunos rasgos de ambas” (Sen, 1998: 69). Este es el caso de los enfoques de desarrollo rural, que dentro de sus preceptos valorativos combinan rasgos de ambas tendencias. Sin embargo, lo que sí es posible, es identificar una tendencia sistemática a subvalorar el desarrollo de las capacidades humanas al supeditarlas a simples herramientas para conseguir el aumento de la renta y la vinculación al mercado. Además, la ausencia de propuestas de desarrollo para las zonas más desfavorecidas por priorizar del análisis de las “experiencias exitosas” reduce los aportes de los enfoques de desarrollo rural al mejoramiento de la calidad de vida en las

zonas rurales, en especial para aquellas y aquellos ciudadanos con mayor privación de sus libertades.

Capital humano: la demanda del desarrollo rural a la educación

Aunque los temas no productivos tienden a ser omitidos por los estudios de desarrollo rural en general, la educación es uno de los pocos derechos no económicos incluidos dentro de sus análisis. Quienes hablan de educación, Abramovay (2000) y Chiriboga (1999) por ejemplo, identifican el bajo nivel educativo como factor de la precaria inserción en el mercado laboral del mismo modo que impide un mejor manejo del autoempleo sea agrícola o no. Así mismo, Schejtman (2008) y Trivelli, Yancari y De los Ríos (2009) relacionan la pobreza o la condición de vulnerabilidad con la alta concentración del capital educacional, traducida en bajos niveles educativos para la mayoría.

Propuestas como las de Escobar, Reardon y Berdegú (2001) centran su atención específicamente en la capacitación y formación para el empleo. Los mencionados autores describen decenas de proyectos de desarrollo rural en donde las comunidades involucradas en el proceso recibieron capacitación técnica en diferentes áreas: créditos, procesamiento de alimentos, comercialización, administración y producción, entre otros. Los mismos autores identifican que “La abrumadora generalidad es que las intervenciones incluyen mucha capacitación.” (Escobar *et al.*, 2001: 8) Incluso, en un proyecto desarrollado en Venezuela, el 80% del presupuesto fue invertido en capacitación, justificando este hecho en tanto ésta es una “actividad permanente” (Escobar *et al.*, 2001: 17)

De otra parte el análisis de Martínez (2008) sobre los nuevos mercados rurales no agrícolas identifica la educación como un factor determinante para una inserción exitosa al mercado: “en la vía alta, la educación generalizada de la población es lo que permite la consolidación de procesos endógenos y cohesionadores en la comunidad, en la vía baja, la debilidad del capital cultural, facilita procesos de explotación de la mano de obra que benefician a las empresas externas” (Martínez, 2008: 19) Además en diferentes investigaciones sobre experiencias de desarrollo rural exitosas (Ospina *et al.*,

2011: 176; Martínez y North, 2008: 23, entre otros) se establece que los altos niveles educativos son uno de los componentes determinantes para el devenir de las mismas.

Algunos textos, también reconocen la importancia de promover la autonomía de las comunidades para la continuidad de los proyectos productivos y el papel del conocimiento y la capacitación en esa autonomía:

[...] la concepción de desarrollo debería incorporar como una de sus prerrogativas la idea de que no son suficientes mejorías productivas, económicas y sociales si estas no son acompañadas de un aprendizaje que permita que las personas sean capacitadas para asumir, al final del proceso, la responsabilidad por su continuidad (Schneider y Tartaruta, 2006: 24)

Pero en la mayoría de los casos, la preocupación se centra en “calificar la mano de obra” con los conocimientos requeridos para desarrollar procesos productivos o dar continuidad a las intervenciones relacionadas con éstos. Es decir, supeditan la educación a los aportes que esta pueda hacer al aumento de la productividad, una perspectiva prácticamente neoclásica en la que las personas están en función del capital. En algunos casos incluso ponen al desarrollo humano en función de la productividad distorsionando el enfoque mismo del desarrollo humano al equipararlo con el de capital humano.

“El tema de la educación con inclusión y desarrollo de los recursos humanos resulta de vital importancia en cualquier estrategia de desarrollo. Es ampliamente reconocido que la educación es la base del desarrollo humano que constituye, a su vez, el cimiento de la capacidad técnica, organizacional y diferencial de las sociedades. A nivel de los territorios, en los sistemas formales de educación y la capacitación no formal descansa la capacidad de que el proceso de desarrollo sea eficiente, dinámico y sostenible.” (Proterritorios, 2010: 2)

Este concepto de capital humano es quizás la mayor referencia de los enfoques de desarrollo con relación a la educación (Escobar *et al.*, 2001; Schejtman y Berdegué, 2004; Schejtman, 2008; Trivelli *et al.*, 2009, Proterritorios, 2010). Sin embargo los enfoques de desarrollo rural no han analizado con detenimiento las implicaciones de

utilizar el concepto de “capital humano” para darle importancia a la educación. “[...] el capital humano tiende a centrar la atención en la agencia de los seres humanos para aumentar las posibilidades de producción” (Sen, 2000: 350). Este concepto resalta los capitales no económicos (cultural, social, humano) en la medida en que permiten buscar nuevas formas de adaptación de las comunidades campesinas que fueron arruinadas económicamente y ahora son calificadas como “inviabiles” productivamente pero exaltadas en el discurso como propias de ser conservadas y parte de la “identidad nacional” (Kay, 2001)

El énfasis en el capital humano –en particular en el desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población– ha contribuido a atemperar y humanizar la concepción del desarrollo. No obstante, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del “capital humano” ayudará a comprender la importancia los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si considerásemos que el desarrollo es, en última instancia, la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ver a los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico (Sen, 1998: 78)

Los enfoques de desarrollo rural comparten con los estudios neoclásicos el interés por los ingresos y la medición de la pobreza a través de estos últimos. Debido a esto se interesan por el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales pero no abandonan el ámbito productivo, quedándose en una propuesta de “desarrollo *económico* territorial rural” más que de desarrollo en general. En cambio para nosotros, el objetivo del desarrollo es el bienestar de las personas. El reconocimiento de las y los habitantes rurales, campesinos o no, como ciudadanos y las condiciones de evaluación del ejercicio de su ciudadanía, es decir de sus derechos, se relaciona con la necesidad de desplazar el foco de análisis de los ingresos o las necesidades básicas hacia su objetivo final: el bienestar de ellos mismos. Por ello valoramos la educación por sí misma y no sólo en función de lo económico.

Estos enfoques necesitan detenerse a establecer sus fundamentos éticos y teóricos y hacer explícitos los principios valorativos que los rigen. Esto incluye definir el

desarrollo que se desea impulsar, el ideal de sociedad que se quiere construir y el tipo de educación que se necesita para conseguirla. La discusión debe ir más allá de la infinidad de definiciones de lo que puede ser el desarrollo rural, al concepto se le agregan diferentes adjetivos resaltando componentes como “territorial”, “local”, “integral” con el propósito de matizarlo pero sin mayores diferencias frente a su componente. Consideramos que para centrar la mirada en el bienestar de las personas podría plantearse algo como desarrollo rural humano que descentre la mirada en la economía y abarque todas las capacidades y libertades de las y los habitantes rurales. El objetivo del desarrollo rural debería ser entonces el “*processo que resulta das ações articuladas que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais*” (Scheider, 2011. El subrayado es nuestro). A su vez, los mecanismos para lograr esto están incluidos en la “transformación productiva e institucional” (Shejtman y Berdegué, 2004: 30) aunque no orientada a la reducción de la pobreza sino al aumento de capacidades, por lo que deben incluirse las libertades sociales, democráticas y culturales, en vez de ser consideradas “propias de las redes de protección social” y no del DTR (Berdegué y Shejtman, 2004: 6) o en función de su aporte a la productividad.

EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

Consideramos pertinente analizar las políticas públicas para la población rural desde la perspectiva del desarrollo humano o enfoque de capacidades por varias razones. Primero, nuestro interés es suscitar una visión del desarrollo rural más enfocada en el bienestar de las personas que en el aumento de sus ingresos, lo que nos permite (y nos demanda) incluir componentes sociales como la educación, al análisis de la pobreza y la baja calidad de vida en estas zonas. Segundo, la teoría del desarrollo humano parte de la necesidad de hacer explícitos los criterios y valores que sustentan cualquier intervención social, que es justamente lo que pretendemos develar en las políticas públicas de educación rural. Tercero, la idea de la interrelacionalidad de las libertades permite ubicar a la educación como una más de las capacidades humanas sin

sobrevalorar o desestimar su participación en el desarrollo. Y finalmente esta visión más amplia del desarrollo definida como “aumentar la capacidad de las personas de elegir la vida que tienen razones para valorar” reconoce la diversidad de la nueva ruralidad y los territorios rurales y da lugar a la idea de que no existe un único modelo de desarrollo ni un sólo ideal de progreso.

Desarrollo como libertad

Para la teoría del desarrollo humano el objetivo del desarrollo es el bienestar de las personas, entendido como el aumento de la *libertad humana*. Esto se consigue a través de “la expansión de las capacidades individuales para llevar la vida que una persona tiene razones para valorar” (Sen, 2000: 78). Esta perspectiva da lugar a la diversidad en tanto la valoración personal y comunitaria define el mejoramiento de las condiciones de vida y no un estándar universal como se había hecho hasta ese momento. “[...] el paradigma de desarrollo ha considerado saldar las pendientes históricas por la vía de la homogenización de los procesos sociales y culturales, conforme a estándares unificados de calidad de vida. Debido a ello, las particularidades locales y regionales son consideradas como historia de atraso” (Londoño, 2008: 42).

El desarrollo humano propone una nueva perspectiva. El principal autor de esta teoría, es el premio nobel de economía Amartya Sen. Este autor bengalí, parte de la idea de las funciones (en términos aristotélicos) como las diversas cosas que una persona puede valorar ser o hacer, aquellas que “todo ser humano es susceptible, por razones evidentes, de reconocerles un gran valor” (De Munck, 2008: 3). Entre ellas se incluyen algunas muy elementales como mantenerse bien alimentado o vivir por mucho tiempo, hasta estados personales más complejos como participar activamente en la vida en comunidad. Luego, tenemos que “la capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir: por lo tanto la capacidad es un tipo de libertad: la libertad para conseguir distintas combinaciones de funciones” (Sen, 2000: 100)

Este concepto de libertad recoge las ideas del liberalismo clásico defendiendo el valor de la posibilidad de elección por parte de los individuos. Esta perspectiva se encuentra en oposición a la priorización de las consecuencias la cual es frecuente en las

teorías neoclásicas, como quien no diferencia entre el hambre de una persona en dieta y aquella que padece una hambruna.

Pero quizás el aporte cardinal del desarrollo humano, es que integra dentro del concepto mismo de libertad las condiciones reales que le permiten al individuo hacer uso efectivo de esa posibilidad de elección. Por lo tanto, la libertad incluye “tanto los *procesos* que hacen posible la libertad de acción y decisión como las *oportunidades* reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales” (Sen, 2000: 33).

De esta manera la libertad se convierte en fin y medio del desarrollo. Las libertades fundamentales son constitutivas del enriquecimiento de la vida humana (Papel constitutivo de la libertad), pero además son instrumentos en tanto las diferentes libertades se encuentran interrelacionadas y contribuyen a su aumento o disminución entre sí (papel instrumental de la libertad). (Sen, 2000: 57)

Esta perspectiva interrelacionada es pertinente para el análisis del papel de la educación en el desarrollo rural más allá de los mitos que hemos descrito anteriormente. La idea de que las libertades se desarrollan entre sí libera de compromisos a la educación y le permite, de la mano de otras libertades, aumentar las capacidades de las y los habitantes rurales, es decir la educación aporta al desarrollo rural, junto a otras capacidades como el derecho al trabajo, a la salud y a la buena alimentación. La educación es imprescindible para el desarrollo económico, pero por sí misma no garantiza que ni colectiva ni individualmente se reciban los beneficios que de ella se esperan. (Muñoz Izquierdo, 2004, en Flores, 2004: 4)

Pobreza y libertad

Según esta concepción de desarrollo, la pobreza no puede reducirse (como tienden a hacer los estudios económicos) a la escasez de renta, pues ésta es sólo uno de los componentes si se evalúa la privación de capacidades básicas como la “pobreza real”. Esto en la medida en que la renta es un *medio* y no el fin último del desarrollo, pero además porque la relación renta-capacidades está mediada por las dificultades para convertir la renta en funciones en razón de nuestras condiciones sociales y personales (Sen, 2000: 115)

Existen al menos cinco conjuntos de condiciones por las cuales se originan diferencias en la relación entre la renta real y las capacidades que obtenemos de ella (Sen, 2000: 94):

- 1) *Heterogeneidad personal*: características físicas relacionadas con edad, sexo, estado de salud, discapacidad, etc.
- 2) *Diversidad relacionada con el medio ambiente*: característica del lugar en el que habita como clima y sus necesidades o enfermedades asociadas, contaminación, riesgo de desastres, etc.
- 3) *Diferencias de clima social*: característica del medio social en el que habita como servicios públicos (incluido el sistema educativo), capital social, delincuencia, violencia, etc.
- 4) *Diferencias entre las perspectivas relacionales*: variación de los bienes considerados apreciables entre una sociedad y otra dependiendo de sus convenciones y costumbres.
- 5) *Distribución dentro de la familia*: asignación de recursos y prioridades dentro de las familias, según edad, sexo, etc.

La pobreza es entonces la privación de capacidades, pero su intensidad y alcance no tienen una fórmula única (como tampoco lo es la medición por la renta). Así como la conversión de la renta en capacidades depende de las condiciones sociales descritas. El concepto de pobreza depende de la naturaleza de la valoración de las diversas capacidades en función de las prioridades públicas, *es decir que existen apuestas sociales que delimitan cuál o cuáles funciones son prioritarias*. Por ejemplo el nivel de desempleo en el que se encuentran varios países de Europa sería alto para Estados Unidos, mientras que el restringido sistema de salud de este último, es inconcebible en el viejo continente (Sen, 2000: 123 – 127).

Las cinco condiciones descritas anteriormente determinan lo que consideramos las características particulares en el medio rural. El limitado acceso a bienes y servicios, la relación con la naturaleza y el trabajo como unidad familiar, así como lo “socialmente valorado”, entre otros, hacen que la renta real sea transformada en aumento de capacidades de manera muy diferente a lo que podría hacerse en la ciudad. El enfoque de capacidades es particularmente útil para las zonas rurales en la medida en que puede identificarse la pobreza estructural de estas regiones pero además porque el ingreso

monetario es una medición aún más inoportuna para economías informales y basadas en la producción para el autosostenimiento.

Sin embargo en esta diversidad de valoraciones, existen libertades instrumentales, que más allá de ser valoradas con mayor o menor intensidad según el contexto, son la base para la construcción del desarrollo como libertad:

- 1) *Las libertades políticas*: derechos políticos, elección, derecho a la oposición, democracia.
- 2) *Servicios económicos*: acceso a los recursos económicos con libertad de intercambiar, producir, consumir, etc.
- 3) *Oportunidades sociales*: sistemas educativos y de salud (entre otros) que son garantizados por la sociedad y que permiten vivir mejor
- 4) *Garantías de transparencia*: divulgación de información y claridad.
- 5) *Seguridad protectora*: red de protección social para atender privación de capacidades, ya sea permanente o incidental. (Sen, 2000: 54)

Es importante hacer énfasis que bajo esta concepción el crecimiento económico y el aumento de renta son instrumentos para el aumento de capacidades y no al revés como tienden a afirmar las teorías económicas neoclásicas.

Su importancia para el desarrollo [la de las libertades] no tiene que demostrarse por medio de su contribución directa al crecimiento del PNB o al fomento de la industrialización. De hecho, resulta que estas libertades y derechos *también* contribuyen muy eficazmente al progreso económico [...] Pero aunque la relación causal es realmente significativa, la reafirmación de las libertades y los derechos por parte de esta conexión causal se suma al papel directamente constitutivo de estas libertades en el desarrollo (Sen, 2000: 22 El subrayado es nuestro)

Estado y oportunidades sociales

Del mismo modo, el Estado y otras instituciones sociales cumplen un papel fundamental en el desarrollo de estas libertades. Para Sen la responsabilidad individual está precedida por la libertad, es decir que una sociedad particular y su Estado deben “crear más oportunidades para que los individuos puedan elegir y tomar decisiones

importantes y puedan actuar entonces de forma responsable” (Sen, 2000: 340), pues aquellos con privación de sus capacidades “sufren de carencias no sólo desde el punto de vista del bienestar, sino también desde el punto de vista de la capacidad para llevar una vida responsable, algo que sólo puede hacerse disfrutando de ciertas libertades básicas. La responsabilidad exige libertad.” (Sen, 2000: 340. El subrayado en nuestro). Enfocarse en la libertad de las personas implica una mayor importancia en lo que el conjunto de la sociedad pueda ofrecerles para hacer un uso efectivo de la misma.

En este enfoque se revitaliza la importancia de la intervención social, aún más para comunidades históricamente privadas de libertades como las comunidades rurales. El acceso a educación significativa y de calidad, más allá del aumento de nivel de escolarización, puede constituirse en una forma de acción afirmativa en busca del pleno ejercicio de ciudadanía de las y los habitantes rurales. Sin embargo las personas no son simples “receptores” en este proceso, sino que son considerados como agentes activos del desarrollo:

[...] los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismo deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva. (Sen, 2000: 35)

Esta también es otra de las fortalezas del enfoque de capacidades para el análisis de las zonas rurales. Pues aunque la mayoría de programas, proyectos y políticas públicas de desarrollo enuncian la importancia de la participación, las garantías para que esto se ejecute se ven reducidas por la falta de capacidades de las y los habitantes rurales para dicha participación, como lo señalábamos anteriormente el ejercicio de los derechos políticos está relacionado con el acceso a información de calidad, el aumento del capital cultural institucionalizado y los mayores niveles educativos.

Además, el enfoque de capacidades constituye un punto de giro desde los modelos económicos donde la igualdad entre individuos se mide por las posibilidades de acción y decisión, a las probabilidades reales que tienen para ejecutarlas. “[...] un derecho que importa cuando se trata de saber si una sociedad es justa, simplemente porque la ley existe en el papel: ella está realmente dotada de derechos solamente si hay medidas efectivas para volver a las personas capaces de ejercer un poder político” (De Munck, 2008: 5)

Por otra parte, esta teoría recoge e identifica al mercado como una institución que puede ser utilizada para el desarrollo. La libertad de intercambio de hecho, es considerada una de las libertades fundamentales para el bienestar, pero esto no significa que el mercado pueda ser el proveedor de todas las libertades o que el papel del Estado se reduzca. “pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no debe inducirnos a ignorar las posibilidades y los logros ya constatados del Estado o, por el contrario, a considerar al mercado como factor de éxito independiente de toda política gubernamental.” (Sen, 1998: 67). El crecimiento económico que puede proporcionar el desarrollo del mecanismo del mercado, no sólo ha de juzgarse por el aumento de la renta privada, sino por la expansión de los servicios sociales que este aumento permita. (Sen, 2000: 60)

El análisis del origen y la formación de las iniciativas estatales permite vislumbrar su papel dentro del desarrollo humano. Las políticas públicas para la educación rural son una muestra del papel del Estado en el aumento de las capacidades humanas y por eso su estudio puede revitalizar la vigencia de las intervenciones gubernamentales frente a lo que el mercado puede aportar en el acceso a derechos.

Superar la mirada de lo rural como la base física de la producción agrícola fue tan sólo el inicio hacia la construcción de una mirada holística sobre la ruralidad. Ahora es importante concebirla como un espacio donde es posible el desarrollo no sólo productivo, sino humano, enfocado a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales y en especial a valorizar las particularidades sociales, ambientales y económicas por las cuales este mejoramiento se puede promover. Se trata de comprender que no existe un único modelo de desarrollo ni un sólo ideal de progreso.

CAPÍTULO III EL PER Y SU CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL

En este capítulo abordaremos como tal el PER y cada una de las variables que constituyen el concepto de desarrollo presente en este programa. La caracterización del programa es la entrada a su historia y funcionamiento, posteriormente la hipótesis muestra la importancia del campesinado como sujeto del programa y los diagnósticos se presentan como la base de los componentes desarrollados posteriormente en los instrumentos que no sólo se describen sino que se analizan en función de su aporte al concepto de desarrollo. Finalmente exponemos la metodología que permite analizar los logros hacia afuera y hacia adentro del PER en términos de su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y la participación de éstos dentro de la estructura misma del programa.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN RURAL – PER COLOMBIA

El PER surge como una de las iniciativas gubernamentales que dieron respuesta al movimiento social campesino del año 1996 que demandaba mayor atención a las necesidades de la población rural colombiana. Las grandes marchas campesinas de este año exigían que la sociedad y el Estado colombianos reconocieran la importancia del sector rural y trabajaran por la superación de las desigualdades y conflictos que éste padecía.

Como resultado de esta movilización, las y los campesinos, los gremios y el gobierno nacional de la época, firmaron el 2 de junio de 1996 el llamado “Contrato Social Rural”. Según una de las leyes que lo reglamenta, el objetivo de esta iniciativa era “superar la concepción según la cual en el campo sólo es posible el desarrollo de programas agroproductivos, para pasar a la visión del desarrollo integral de lo rural;” (Ministerio del interior, 1997: 1). Para ello se comprometía a todas las instancias gubernamentales a crear iniciativas para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

El movimiento campesino exigía, entre otras cosas, el cumplimiento efectivo de las disposiciones sobre educación rural y campesina consignadas en la ley general de educación, pues consideraban que no eran tenidas en cuenta las necesidades educativas particulares de la población rural. Para satisfacer esta demanda por una educación pertinente, el MEN con el apoyo del Banco Mundial, realizó una serie de eventos consultivos para establecer un diagnóstico de la situación de la educación para la población rural. Entre 1997 y 1998 se realizaron cinco Foros Regionales, así como un Seminario Nacional de Educación Rural con el sector agropecuario (apoyado además por una Mesa de Trabajo Permanente así como una consultoría sobre la relación educación y trabajo), un Seminario Técnico Nacional y un panel de expertos. Estos encuentros concluyeron que el sector se encontraba en crisis debido a: escasa pertinencia de los programas educativos; baja cobertura educativa y sin calidad; poca participación ciudadana y una deficiente gestión municipal e institucional. (FAO *et al.*, 2004: 48; Rodríguez *et al.*, 2007: 5)

Luego de esta etapa de diagnóstico un equipo de trabajo especializado del MEN se encargó de diseñar el PER entre 1998 y 1999. Una vez formulado el proyecto, se consiguió la autorización para el endeudamiento, y en el año 2000 el MEN suscribió un acuerdo con el Banco Mundial con el interés de combatir la inequidad educativa que afectaba a la población rural del país. El proyecto fue financiado con recursos de la nación, los entes territoriales participantes y principalmente, un crédito del propio Banco Mundial.

Es así como bajo el nombre de Programa de Educación Rural – PER se desarrolló un proyecto para fortalecer e integrar los diferentes programas y modelos educativos intervinientes en las zonas rurales del país. Su objetivo principal era “Ampliar la cobertura y promover la calidad de la educación en el sector rural para las poblaciones focalizadas, fortalecer la capacidad de gestión educativa de las entidades territoriales, promover procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz, y generar políticas para la educación técnica rural.” (Naspirán, S.f.: 7)

Para cumplir este objetivo el proyecto contaba con cuatro componentes principales: 1) cobertura y calidad de la educación básica, 2) fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de proyectos municipales, 3) formación para la convivencia escolar y comunitaria y 4) Educación media técnica rural (FAO *et al.*,

2004: 50). La idea principal era general una oferta institucional sólida para que los entes territoriales, asistidos por el nivel nacional, identifiquen sus necesidades y las herramientas de dicha oferta que pueden ayudarlos a resolverlas.

Asimismo el programa abarcó distintas áreas de la educación rural, como la capacitación docente, la gestión administrativa local y principalmente los modelos educativos flexibles. Estos modelos pedagógicos se han venido aplicando décadas antes del PER, sin embargo el logro de este fue fortalecerlos, unificarlos y ofrecerlos en conjunto para la elección por parte de las administraciones locales. Para ello, el PER sistematizó diferentes experiencias exitosas en primaria y secundaria y además abrió convocatorias para recibir propuestas de modelos para preescolar y media en zonas rurales, una oferta hasta ese momento casi inexistente (FAO *et al.*, 2004: 47).

Todos los modelos eran ejecutados a través de convocatorias para su implementación. Las entidades privadas que ganaban las convocatorias se convertían en operadores o “firmas consultoras” que acompañaban la capacitación e instalación de los modelos y luego debían crear equipos multiplicadores locales para dar continuidad. Dentro de estas entidades privadas estaban ONG’s, instituciones educativas para el trabajo, fundaciones de responsabilidad social empresarial del sector privado y consorcios creados para responder específicamente a esta convocatoria de modelos educativos flexibles del MEN.

Para la coordinación de todos estos procesos del proyecto fue creada la Unidad Coordinadora Nacional dentro del MEN. Luego los departamentos presentaron sus propuestas para ser elegidos como participantes del programa y para la selección se priorizaron las regiones de acuerdo a sus niveles de pobreza, cobertura deficiente de la educación básica, población dispersa y predominantemente rural. Una vez elegidos los departamentos participantes comenzaron a crearse las figuras de ejecución a nivel departamental conocidas como Alianzas Estratégicas Departamentales – AED en las entidades territoriales seleccionadas, convocadas por el gobierno departamental con el fin de aunar esfuerzos entre las secretarías de educación departamentales, otras instituciones gubernamentales relacionadas con el medio rural y el sector privado interesado en participar. A nivel municipal se creó la figura de Unidad Operativa Municipal – UOM integrada principalmente por funcionarios de la Secretaría de educación o aquella entidad que haga sus veces y encargada de la relación con las

instituciones educativas, la realización del diagnóstico educativo municipal y la formulación del Plan municipal de educación rural (FAO *et al.*, 2004: 51).

Siempre asistidas y asesoradas por el nivel nacional a través de la Unidad Coordinadora Nacional, fueron las entidades territoriales las que construyeron su propio diagnóstico social y vincularon su plan de acción al Plan de Desarrollo Educativo general de la entidad territorial. El único condicionante desde el nivel central (BM y Gobierno nacional) era que a la hora de elegir los programas a desarrollar, las entidades territoriales debían propugnar por la sostenibilidad, para lo cual debían considerar su capacidad de sostenerlos una vez finalizados los recursos del BM y comprometerse a establecer un equipo de trabajo que de continuidad a los fines del proyecto.

El PER funcionó de esta manera hasta la llegada del gobierno de Uribe en 2002, cuando se implementaron varios cambios para entrar en sintonía con el nuevo programa de gobierno. Se incluyó a los departamentos y municipios que hacían parte de las zonas de rehabilitación⁸ para lo cual se flexibilizaron los criterios para la participación de las entidades territoriales; se cambió el modelo de AED a uno más sencillo de Convenios Interinstitucionales de Cooperación – CIC y se estableció como prioridad (casi única) la cobertura educativa. Esto transformó los objetivos originales del PER reduciendo su papel al aumento de cupos educativos pero ampliando considerablemente su alcance como se puede evidenciar en el Cuadro N.º 3, lo que permitió pasar de un cubrimiento original de 10 a 27 departamentos de Colombia. Gracias a esto “El PER [Fase I] ha sido implementado en más de 6.000 sedes rurales, aplicando 14,732 experiencias educativas [implementaciones de los diferentes modelos] que han cobijado casi 400.000 alumnos, lo que equivale al 25% de los estudiantes rurales colombianos.” (CEDE, 2006: 28)

⁸Las zonas de "rehabilitación y consolidación" fueron parte de las medidas de conmoción interior declarada por Uribe. Su intención era poder aplicar medidas judiciales y legales extraordinarias para combatir a los grupos armados que operaban de dichas áreas. Fueron altamente criticadas en la medida en que ponían en grave riesgo los derechos humanos y la constitución al darle poderes judiciales no controlados al ejército y la policía. Una de las formas de acallar estas críticas fue proponer políticas sociales para dichas zonas.

Cuadro N.º 3
Cobertura de intervención del PER

	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Escuela Nueva	33,683	46,296	68,644	60,540	14,522	223,685
PostPrimaria	5,513	10,668	17,763	25,062	7,064	66,070
Preescolar Escolarizado	2,521	11,095	17,792	23,851	4,745	60,004
CAFAM	1,728	1,157	3,610	6,968	8,942	22,405
Telesecundaria	940	3,133	6,277	5,660	3,569	19,579
SAT	2,297	2,426	3,283	2,790	1,388	12,184
Aceleración del Aprendizaje	770	1,105	2,610	5,314	1,617	11,416
Preescolar No Escolarizado	-	1,325	1,777	3,690	2,904	9,696
SER	254	654	878	1,781	420	3,987
Etnoeducación (Pre-Escolar)	3,208	-	-	-	-	3,208
Etnoeducación (Básica secundaria)	-	231	2,714	-	-	2,945
Media Rural	-	-	-	245	423	668
Etnoeducación (Básica primaria)	-	-	-	14	25	39
Total	50,914	78,090	125,348	135,915	45,619	435,886

Fuente: CEDE (2006)

Actualmente se han desarrollado dos de las tres fases que tenía previstas originalmente el proyecto. La primera se desarrolló entre los años 2000 y 2006 y la segunda entre 2007 y 2011. En estas fases el programa ha ido aumentando su cobertura, atendiendo a casi medio millón de estudiantes a lo largo del territorio nacional como se puede ver en el Cuadro N.º 3. Pero debido a retrasos en la ejecución, la única fase cerrada y con suficiente información es la primera⁹, razón para la cual será nuestro objeto de análisis.

Así mismo enfocaremos nuestra atención en las propuestas educativas para población rural mestiza. Aunque el PER financió iniciativas etnoeducativas, consideramos que estos modelos (dirigidos indígenas y afrocolombianos principalmente en sus territorios ancestrales) por las particularidades culturales e históricas de la población participante y de su trayectoria en sí mismos, exigirían un marco diferente de análisis y han sido ampliamente estudiados en comparación con la educación rural. Pero en especial nuestro interés es visibilizar y discutir la situación y necesidades de las y los demás habitantes rurales y sus necesidades educativas especiales, incluyendo el campesinado como grupo poblacional diferenciado.

⁹ Infortunadamente la sistematización oficial de la información del PER es casi inexistente. Pese a que hicimos uso de herramientas legales como el derecho de petición de información pública, la respuesta del MEN fue mínima por lo que la mayoría de información utilizada para este análisis proviene de la buena voluntad de algunos ex funcionarios del Programa en cuestión.

A continuación presentamos el análisis del concepto de desarrollo rural del PER a través de las variables previamente identificadas que lo componen.

HIPÓTESIS: EL PER COMO RESPUESTA A REIVINDICACIONES CAMPESINAS

Existen dos dimensiones que configuran la hipótesis del PER como política pública: las demandas sociales que le dieron origen y la delimitación de su alcance. En cuanto al origen, como vimos, el PER buscaba dar respuesta a algunas de las reivindicaciones del movimiento campesino de la época, lo que configura las expectativas y alcances del programa hacia las y los pequeños productores agropecuarios más que a la población rural en general. Del mismo modo el PER se traduce en términos operativos en las políticas educativas para la población dispersa que asiste a instituciones educativas ubicadas fuera de las cabeceras municipales, un grupo poblacional específico dentro de los muchos que habitan los territorios rurales.

Por estas razones el PER tiene un corte claramente campesinista, aunque no lo busque deliberadamente. La delimitación de educación rural que siempre ha manejado el MEN está sujeta a la división estadística de cabecera-resto por lo cual ninguno de estos proyectos incluye cabeceras municipales sin importar su grado de ruralidad o tamaño, como tampoco diferencia entre la población dispersa. Por otro lado todo el componente productivo de los modelos flexibles está enfocado en la pequeña producción agropecuaria, la asociatividad y los cultivos de pan coger, dejando de lado a pescadores, mineros, artesanos o empleados agroindustriales, desconociendo la heterogeneidad de la población rural ampliamente descrito por los enfoques de desarrollo rural (Schejtman y Berdegué, 2004; Schenider, 2008; Osorio, 2001).

Los objetivos del PER tienden a postularse genéricamente por lo que esta heterogeneidad no es abordada. Por ejemplo, en el informe de auditoría el ministerio público define el objetivo del PER refiriéndose a su zona de acción pero invisibilizando su población objetivo, las personas atendidas por el programa no son mencionadas (y por lo tanto no son definidas) de ninguna forma:

Ayudar a los rectores, personal docente e instituciones de capacitación de profesores para desarrollar un mejor entendimiento de las necesidades educativas en contextos rurales y las intervenciones educativas correspondientes en áreas rurales con el fin de aumentar el acceso equitativo, mejorar el rendimiento escolar y los resultados del aprendizaje estudiantil, a través de la ejecución de Subproyectos de educación rural. (Contraloría, 2010: 6)

No obstante, lo que es innegable es que el PER fue pertinente para la población beneficiaria, aunque se haya quedado corto por la delimitación de la misma. Como se ha descrito ampliamente, las condiciones de las IE en las zonas rurales dispersas son lamentables por lo que cualquier intervención para su mejoramiento es un avance considerable, lo que habría que analizar, es cuál es la condición de las IE en las pequeñas cabeceras municipales y en general en los municipios más pobres del país que no son considerados “resto” pero comparten muchas de las limitaciones de capacidades de los que si son considerados “resto”.

Es decir, la hipótesis del PER frente al problema a intervenir homologó rural a población campesina dispersa. Esto debido a la necesidad de delimitar la población participante y los instrumentos aplicables, pero además porque respondía a la demanda específica de la población campesina por una educación adaptada a su medio. Como lo mencionábamos, en los distintos informes y evaluaciones revisados y en las entrevistas hechas para este análisis, no encontramos un sólo proyecto desarrollado con pescadores o empleados agroindustriales, por ejemplo. Al indagar por esta situación en una de las entrevistas a funcionarios, encontramos la siguiente respuesta:

Claro que deberían desarrollarse modelos de educación pertinente para todo tipo de población vulnerable, incluyendo los estudiantes de los barrios urbano marginales de la ciudad, que innegablemente tienen necesidades educativas especiales... pero el problema ahí es simplemente de recursos, desarrollar una cosa así en las ciudades sería costosísimo e insostenible para cualquier gobierno... es que los modelos pertinentes son muy costosos para ejecutarse. (Entrevista 1)

Sin embargo el reconocimiento del campesinado como población objetivo es significativo en términos de desarrollo rural. Es innegable la histórica y persistente

privación de capacidades de la que han sido objeto las economías familiares rurales, a pesar de su importancia en número, frente a renglones como la producción de alimentos y con relación a fenómenos como la presencia en zonas de frontera y la constitución de Colombia como nación.

Este desconocimiento se refuerza en la medición estadística del campesinado. La dificultad de medición está basada en la invisibilización del campesinado como grupo poblacional con particularidades culturales y políticas (como si se hace con los grupos étnicos). Por esta razón las aproximaciones se basan en caracterizaciones económicas que buscan identificar los “pequeños productores” o trabajadores “cuenta propia” ubicados en la delimitación geográfica del “resto” y no en un auto-reconocimiento. Esta delimitación reconoce a todos los aparceros, arrendatarios y medieros que tienen como base de su economía de subsistencia la producción agropecuaria. De cualquier modo algunas aproximaciones estadísticas sostienen que las y los campesinos colombianos podrían ser el 54,4% de la población “resto” mientras que otros los identifican como el 12% de la población total de Colombia y la mayoría concuerdan con que siguen aumentando, aunque en menor proporción que la población de las ciudades (PNUD, 2011).

Por estas razones el enfoque del PER hacia la población campesina es un reconocimiento que puede ser un aporte al aumento de sus capacidades y libertades. El problema nuevamente es que la educación va sola en medio de otra serie de iniciativas que van en contra vía, como el apoyo a las agroindustrias o la priorización de la minería como fuente de desarrollo¹⁰. Entonces, mientras no se creen programas productivos exclusivos para los pequeños productores agropecuarios, sus posibilidades reales de permanecer en el campo y tener las capacidades para llevar la vida que tiene razones para valorar es cada vez más difícil.

- Los diagnósticos

Para la creación del diseño del PER se hizo un esfuerzo considerable por realizar un diagnóstico relevante sobre la situación de la educación rural en Colombia.

¹⁰ Actualmente la minería en Colombia se beneficia de un régimen especial por haber sido declarada de “interés público” lo que la prioriza frente a las demás actividades productivas en los territorios

Inicialmente se contrató una serie de estudios para identificar las áreas críticas de intervención:

- 1) Sistematización y caracterización de varias experiencias de Educación Rural concebidas para todas las poblaciones y contextos;
- 2) Un directorio de experiencias significativas de educación rural en Colombia;
- 3) Identificación y caracterización de la oferta y demanda para la formación, actualización y capacitación de docentes rurales;
- 4) Diseño de una estrategia de articulación entre la formación profesional del SENA y los programas educativos que se ofrecen en el sector rural;
- 5) Relación entre la educación y la producción;
- 6) Análisis de la inversión pública destinada a la educación rural;
- 7) Condiciones de trabajo y calidad de vida del docente rural;
- 8) Educación preescolar y grado 1 de primaria rural en Colombia.
- 9) Procesos significativos de educación indígena y afrocolombiana;
- 10) Análisis y prospectiva sobre la utilización de la radio y la televisión en la educación rural y acerca de la informática educativa para el área;
- 11) Información estadística del sector;
- 12) Análisis económico e impacto fiscal de un Proyecto de Educación para el Sector Rural;
- 13) Análisis de factibilidad institucional;
- 14) Diseño de un Plan de participación;
- 15) Sistema de seguimiento, evaluación e información para el Proyecto en elaboración.

Estos estudios evidenciaron la difícil situación de la educación rural en Colombia. Algunas de las problemáticas que enfrentaba el sector educativo a finales de los noventa era: cobertura inadecuada y no equitativa de estudiantes; baja calidad de la educación impartida; debilidad institucional y de gobierno a nivel local; altos niveles de violencia y conflictos escolares, y finalmente falta de una estrategia de educación técnica enfocada a ese sector. Específicamente se identificó que la oferta educativa de los grados sexto a once era mínima, además el bajo nivel educativo de los padres, unido a las altas tasas de repetición que se traducían en mayor riesgo de deserción y bajo

rendimiento académico de los estudiantes de estas zonas. Del mismo modo, los resultados de las pruebas de calidad fueron el indicador con mayores brechas entre la educación urbana y rural, estando esta última ampliamente rezagada. En cuanto a la formación para el trabajo, ni siquiera se contaba con información suficiente sobre su pertinencia y sólo se conocían demandas por su mejoramiento por parte de los distintos agentes del entorno rural (Pobladores, gremios, etc.)

- El PER como iniciativa para fortalecer las capacidades locales

Los diagnósticos también identificaron la falta de capacidad institucional en el sector, tanto departamental como municipal. Como lo señalábamos anteriormente, la descentralización delegó funciones y recursos a los gobiernos locales para promover su autonomía y la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo es recurrente encontrar traslapes en las obligaciones y competencias entre los diferentes niveles de administración pública obstaculizando la toma de decisiones y diluyendo el sentido de responsabilidad de cada instancia, pero sobre todo es muy común que las responsabilidades hayan sido delegadas sin asistencia técnica para asumirlas y sin atacar los históricos problemas de corrupción de las administraciones locales. El PER buscó contrarrestar estos inconvenientes en la ejecución de políticas por lo cual tuvo como uno de sus tres objetivos principales el aumento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

Si bien la constitución de las AED fue un proceso lento, creaba toda una iniciativa intersectorial para apoyar la ejecución del proyecto. En cambio una vez modificado el funcionamiento del PER, con el inicio de la presidencia de Uribe, la estructura de los CIC fue mucho más rápida en su constitución y funcionamiento pero debilitó el acompañamiento y la financiación interinstitucional.

En ambas figuras el primer paso para constituir el PER en un municipio era el diagnóstico participativo. Este estaba a cargo de las UOM que además estaban encargadas de orientar a los integrantes de la comunidad que harían parte del diagnóstico participativo. Estos miembros de la comunidad podían ser los directivos de las IE rurales, padres de familia y habitantes de los territorios en general. Esto permitía a los agentes locales identificar y priorizar sus necesidades a través de la construcción local de diagnósticos municipales rurales. Estos diagnósticos no sólo abarcaban

educación, sino que trabajaban las condiciones rurales en general, lo que permitía contextualizar las problemáticas y decidir cuáles podrían ser intervenidas satisfactoriamente por el PER. La clave para generar capacidad instalada fue que el equipo técnico nacional brindó acompañamiento permanente a estos procesos, comprendiendo las limitaciones locales pero también advirtiendo su potencialidad.

Para desarrollar el diagnóstico, metodológicamente el PER estableció tres componentes: 1) Caracterización de la entidad territorial – municipio, departamento- 2) Diagnóstico, cuyo principal propósito ha sido el de la comprensión de la realidad, 3) Formulación de estrategias siguiendo el esquema de problema, causa, efecto (MEN, 2007). Las alternativas de solución que los equipos locales proponían estaban basadas en tres condiciones: pertinencia, sostenibilidad e impacto. La información regresaba al nivel del departamental para consolidar un Plan Operativo Anual por Municipio y por departamento.

Ya en la etapa de ejecución del proyecto, el programa se enfocó a crear equipos multiplicadores que eran docentes capacitados en los diferentes modelos flexibles. Esto permitió crear “expertos” locales que podían resolver dudas y fortalecer procesos autónomamente al equipo central PER y a las firmas consultoras pero acompañados por los equipo municipales que desarrollaron el diagnóstico.

En este sentido el PER tiene una visión amplia de las zonas rurales, en tanto realiza un esfuerzo por reconocer la mirada territorial incentivando la capacidad local. Así mismo reconoce las limitaciones locales y la necesidad de acompañar y asistir la ejecución de los procesos como condición previa a asignar funciones y definir resultados.

De igual forma, en términos de desarrollo territorial este apoyo institucional es relevante en tanto aporta desde su campo de acción a la creación de una arquitectura institucional que contribuya a los programas de desarrollo territorial rural, que precisa de un aparato estatal sólido expresado en el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno con el gobierno local, el cual debe contar con capacidades técnicas, administrativas y políticas. Así mismo deben impulsar organizaciones económicas y de representación civil así como la concertación público-privada.

- Educación para la paz

El tercer objetivo principal del PER era aportar a la construcción de la paz. El programa consideraba esta una problemática fundamental debido a los resultados de los diagnósticos en donde tanto las comunidades, como los empresarios y los expertos señalaron la paz y las herramientas para la convivencia escolar y la resolución pacífica de conflictos como prioridad.

Logro de la paz: Los participantes consultados durante la preparación del Proyecto, entre 1996 y 1998, así como aquellos involucrados en la elaboración del EAP/CAS, identificaron el logro de la paz como la más significativa prioridad del desarrollo para Colombia. La falta de oportunidades educativas y el desempleo se reconocieron como factores incidentes en el mercado criminal y en la germinación de la violencia entre la juventud. (MEN, 2007:6)

Para responder a esto el PER desarrolló un componente llamado “Educación para la convivencia pacífica” que buscaba mejorar las prácticas de aula y las estrategias de resolución de conflictos. En este sentido, enunciar la formación para la convivencia como un componente necesario de la educación para la población rural devela una hipótesis de política pública coherente tanto en el diagnóstico como en la identificación del óptimo deseado para estas regiones. El PER identifica como problema a intervenir los altos niveles de violencia que vive Colombia, que no sólo se develan en el conflicto armado sino en el grado de incompreensión y agresividad que se vive cotidianamente.

- La agricultura familiar como base del desarrollo

Uno de los primeros hallazgos con relación a este temática, es que como la mayoría de programas de política pública, el PER no enuncia expresamente cuáles son sus objetivos finales y tiende a confundir las herramientas con los fines. En este caso la urgencia del aumento de cupos se convierte en la prioridad aunque no se tiene claridad de qué se va a lograr con ello, razón por la cual insistentemente se habla de aumentar la escolarización y desarrollar proyectos productivos, pero no se deja claro qué se puede lograr con ello, en últimas, *para qué hacerlo*. No estamos poniendo en duda lo que puede generar el aumento del nivel educativo, pero evidenciamos que este programa

carece del debate público necesario para crear una valoración pública, en la medida en que, como lo habíamos señalado antes, “el trabajo de la valoración pública no puede sustituirse por un ingenioso e inteligente supuesto. Algunos de los supuestos que parecen funcionar sin problemas y de una manera fluida funcionan ocultando las ponderaciones y los valores elegidos con refinada opacidad” (Sen, 2000: 140).

Es así como en los diferentes documentos de evaluación de impacto del PER, la medición se centra en el aumento de la escolarización y en alguna medida sobre los logros académicos equiparados a la calidad. Pero ni en las evaluaciones ni los informes de resultado relacionan estos procesos con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Es decir, identifican el carácter instrumental del aumento de las libertades, pero no lo relacionan con el carácter fundamental de las libertades.

Con relación a esto, el análisis de agenda nos permite identificar estas valoraciones a través de la priorización de temas y herramientas de acción. Por su carácter campesinista y agrario podríamos decir que el PER vislumbra la consolidación del campesinado y de los pequeños y medianos productores como el estado ideal de las zonas rurales. “El PER está destinado a formar recursos humanos entre la población campesina en municipios especialmente necesitados del servicio.” (Naspirán, S.f.: 20) Es decir que su óptimo deseado son comunidades campesinas con altos niveles de solidaridad e integración, economías sólidas y acompañamiento de entidades locales.

Del mismo modo, el componente económico está centrado en mejorar la pequeña producción agropecuaria, agroindustrial o no, pero es evidente la ausencia de iniciativas relacionadas con el Empleo Rural No Agrícola de gran protagonismo actualmente en Colombia.

Sin embargo, el componente de fortalecimiento institucional releva la mirada territorial en la que se les da reconocimiento a los agentes locales y se busca generar capacidad instalada en ellos. Esto muestra cierto interés por un desarrollo autónomo, que permita que la política sectorial se adapte a las necesidades territoriales y se ponga en sintonía con las otras políticas que intervienen en el territorio.

Por lo tanto el PER tiene un óptimo deseado que prioriza el aumento de capacidades de poblaciones históricamente subalternizadas como lo es el campesinado, y además plantea el fortalecimiento estatal como fundamental para ello. Pero

desconoce ciertas condiciones actuales de la población rural, particularmente la vinculada a actividades diferentes la producción agropecuaria primaria.

INSTRUMENTOS: ESCOLARIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Los instrumentos del PER se basan en la flexibilidad, para lo cual se plantea una estructura basada en una oferta de servicios de la que se selecciona de acuerdo a las particularidades de los territorios. El programa identifica varias líneas de acción, todas concentradas alrededor que la oferta preexistente de modelos educativos flexibles. Gracias a los diagnósticos también se identifica que más allá de la oferta de modelos, la oferta de servicios debe abarcar diferentes mecanismos que mejoren el servicio educativo rural. Estas son las principales estrategias del PER:

- Modelos educativos flexibles

Como lo hemos mencionado en diferentes ocasiones, los modelos educativos flexibles son el principal instrumento de ejecución de política educativa para la población rural.

Los modelos se definen como:

“[...] propuestas educativas que permiten atender a poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad, las cuales se caracterizan por contar con una propuesta conceptual de carácter pedagógico, metodológico y didáctico, coherente entre sí y que responde a las condiciones particulares y necesidades de la población a la que está dirigido; cuentan con procesos de gestión, administración, capacitación y seguimiento definidos, además de materiales didácticos que responden a las posturas teóricas que los orientan. (MEN, 2010: 11)

Estos modelos se configuran como alternativas educativas para poblaciones vulnerables. Para elegir los modelos a incluir en el portafolio de servicios del PER, se sistematizaron diversas experiencias que venían desarrollándose desde hace décadas para educación básica y se realizaron convocatorias para desarrollar proyectos pilotos para los niveles de preescolar y media. Todos los modelos educativos tienen en común

áreas fundamentales establecidas por la ley para acceder a los títulos académicos de los distintos niveles de la básica y la media. Pero se diferencian de la educación tradicional porque su estructura curricular y de promoción es flexible gracias a que sus metodologías de enseñanza y evaluación así como sus cronogramas y materiales pueden ser adaptados a las condiciones de las comunidades participantes.

Dentro del PER los modelos educativos se integraron dentro de una única oferta educativa que era presentada a los equipos departamentales para seleccionar los que se consideraban pertinentes a las necesidades de los municipios participantes. Una vez elegido, cada modelo tiene un operador, es decir una entidad experta que se encarga de implementar el modelo y capacitar a los docentes para que den continuidad a la ejecución. En la mayoría de los casos los operadores fueron ONG's especializadas en el tema educativo, algunas fundadas desde hace muchos años para desarrollar el modelo flexible que desarrollan dentro del PER, aunque también hubo consorcios temporales que se crearon para acceder a la convocatoria del PER.

Los modelos educativos flexibles desarrollados por el PER tienen similitudes en su ejecución como el hecho de contar con materiales básicos guía y/o libros organizados por módulos educativos para las estudiantes, guías para los docentes o facilitadores y manuales operativos. El Cuadro N.º4 condensa las principales características diferenciadas de los modelos. Como se puede apreciar se desarrollaron dos modelos para primaria, dos para secundaria, dos para pre-escolar, uno para secundaria y media, uno para media y dos que incluyen todo el ciclo educativo. De estos modelos sobresalen Escuela Nueva por ser el modelo más antiguo y fortalecido, el modelo SAT por el reconocimiento de su vínculo con el trabajo comunitario y los modelos para pre-escolar y media por ser creados específicamente para la ejecución del PER.

Cuadro N.º 4
Modelos educativos impulsados por el PER*

Modelo	Población objetivo	Grados	Insumos específicos	Duración aproximada
Aceleración aprendizaje- Brasil	Entre 10 y 15 años con primaria incompleta (lecto-escritores)	Primaria (1º a 5ª)	Biblioteca literaria	Un año de duración con promoción flexible
Escuela Nueva	Estudiantes de primaria con menos de 12 años	Primaria (1º a 5ª)	Biblioteca, rincón de aprendizaje y mini laboratorio	Multigrados
Posprimaria	Entre 10 y 17 años con primaria completa	Secundaria (6º a 9)	Audios, laboratorios, biblioteca	Multigrados
Telesecundaria -México	Entre 10 y 17 años con primaria completa	Secundaria (6º a 9º)	Material audiovisual, biblioteca	Cuatro años con promoción flexible
Pre-escolar escolarizado	Niños < 6 años que asisten a una IE	Pre-escolar (-2º, -1º y 0º)	Juegos, juguetes, materiales didácticos y deportivos	Un año
Pre-escolar no escolarizado	Niños < 6 años en zonas de alta dispersión y problemas de orden público	Pre-escolar (-2º, -1º y 0º)	Juegos, juguetes, materiales didácticos y deportivos	Varia con la cantidad de niños por familia y comunidad
Sistema de Aprendizaje Tutorial - SAT	Jóvenes y adultos con primaria completa	Secundaria y media (6º a 11)	Biblioteca temática, laboratorios modulares	Impulsores (1 año), Prácticos (1 año), Bachilleres (1 año)
Media Académica Rural - MEMA	Jóvenes con secundaria completa	Media (10º y 11º)	Laboratorio y biblioteca	Dos años
Media rural – énfasis para el trabajo	Jóvenes con secundaria completa	Media (10º y 11º)	Audios, laboratorios, biblioteca	Dos años
Servicio de Educación Rural - SER	Personas > 13 años sin ninguna educación	Ciclo completo (1º - 11º)	Biblioteca básica	Según avance del estudiante
Programa de Educación Continuada CAFAM	Personas > 13 años sin ninguna educación	Ciclo completo (1º - 11º)	Laboratorio y biblioteca básica	Según avance del estudiante

* No incluye propuestas de etno-educación.

Esta línea de trabajo permite dar continuidad a la política de tercerización de los servicios para la provisión derechos fundamentales. Cada uno de los operadores está encargado de construir el modelo pedagógico utilizando un marco teórico y metodológico específico. Basados en esto deben preparar los textos y todos los materiales necesarios, así como capacitar a los multiplicadores regionales que van a capacitar a su vez a los docentes y directivos de las IE donde se utilizará el modelo. Con este esquema, es labor de los operadores elegir los contenidos y ejercicios, aunque deben cumplir con varios requisitos:

a) las especificaciones técnicas de las canastas educativas, es decir el paquete de materiales necesario para implementar cada modelo incluyendo guías, libros y material didáctico para las estudiantes y materiales para la labor de los docentes o tutores y el documento orientador de cada IE para la inclusión del modelo educativo dentro del Proyecto Educativo Institucional – PEI.

b) ofrecer una relación costo-beneficio satisfactoria, demostrar capacidad técnica y económica previa y presentar resultados luego de la ejecución. Así mismo deben garantizar la capacidad de acompañamiento y seguimiento a la ejecución del modelo en los municipios donde sea implementado.

c) abarcar las áreas de conocimiento fundamentales, estándares de calidad y desarrollo de competencias establecidos por la legislación educativa colombiana.

De otra parte, en el aumento de cobertura estos modelos flexibles tienen un impacto evidente reduciendo la deserción y pérdida de cursos, y aumentando matrícula y aprobación. La promoción flexible se adapta a los requerimientos económicos y culturales de las familias en la medida en que las ausencias prologadas no ocasionan retrasos y el avance por grados se realiza de manera individual respetando los tiempos de aprendizaje individuales. Además el aprendizaje basado en el trabajo en equipo propio de la educación activa, da continuidad a las prácticas de aprendizaje colectivo y oral de estas comunidades.

En oposición al impacto de las adaptaciones pedagógicas y la flexibilidad curricular en la cobertura, los modelos flexibles no han conseguido mejorar en los niveles de rendimiento escolar. Con relación a la calidad educativa entendida por logro académico, su impacto es mínimo o nulo. Según el informe final del proyecto en el cual se comparó el desempeño en las pruebas Saber en las IE PER y no PER no hubo

ninguna diferencia en los resultados en los estudiantes de 9° y una diferencia apenas significativa en 5° sólo en dos de las cuatro áreas evaluadas. (CEDE, 2006: 9 –Anexo resultados). Las escuelas rurales no logran llegar ni siquiera al bajo nivel de resultado escolar de las escuelas urbanas a pesar de contar con herramientas pedagógicas mucho más nutridas debido a la preocupación por la pertinencia en lo rural.

En el caso de los modelos para pre-escolar y educación media, estos fueron desarrollados como proyectos pilotos encargados directamente por el PER para construir la oferta para estos niveles educativos. Para pre-escolar se desarrollaron iniciativas no escolarizadas que permitían llegar a la primera infancia que no podía asistir a una IE debido a su ubicación o a los problemas de orden público de algunas regiones. Mediante docentes itinerantes se acompañaba y capacitada a las familias para que las niñas y niños menores de seis años pudieran recibir educación inicial. En cuanto al nivel de educación media que corresponde a los dos últimos niveles necesarios para obtener el título de bachiller se enfatizó en la formación para el trabajo y en los proyectos pedagógicos productivos que fomentaran la economía rural. Este último nivel educativo fue el menos desarrollado por su falta de demanda, debido a los altos niveles deserción hasta la llegada del PER que hacían inviable el aumento de la oferta en los niveles avanzados. Por esta razón solamente se consolidaron grupos para abrir los cursos de educación media una vez avanzó el resto del PER lo que aumentó la permanencia y generó finalmente la demanda de educación media.

La relación con el entorno es quizás la particularidad más clara de los modelos educativos flexibles para las zonas rurales¹¹. Todos los modelos tienen un componente de vinculación con la comunidad con la intención de generar pertenencia y convertir a la escuela en motor de cambio de las condiciones económicas y sociales del entorno que la rodea. Esta adaptación puede apuntar a aumentar las capacidades de la población rural en tanto reconoce las condiciones sociales y personales particulares de esta población y cómo éstas pueden condicionar la conversión de diferentes activos en capacidades. Podríamos decir que los modelos educativos flexibles tienen en cuenta las diferencias de medio ambiente, clima social y entre las perspectivas relacionales propias de las comunidades rurales.

¹¹ Existen modelos educativos flexibles para educación de adultos, desplazados y con necesidades educativas especiales que no necesariamente se aplican en contextos rurales.

- Proyectos pedagógicos productivos

El componente del Proyecto Pedagógico Productivo – PPP fue diseñado como uno de los principales aportes al desarrollo rural. En el diagnóstico para la autorización del endeudamiento que daría pie a la ejecución del PER, el Departamento Nacional de Planeación – DNP de Colombia considera que “las relaciones de la escuela rural con la actividad productiva y la dinámica económica regional es precaria, lo que limita su contribución a los procesos de desarrollo rural” (DNP, 1999: 2)

La intención de este componente productivo es desarrollar las “competencias laborales - CL” generales y específicas requeridas por los estándares de calidad. Se consideran como CL “El conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que un joven estudiante debe desarrollar para desempeñarse de manera apropiada en cualquier entorno productivo, sin importar el sector económico de la actividad, el nivel del cargo, la complejidad de la tarea o el grado de responsabilidad requerido.” (MEN S.f.: 6). Las CL deben ser desarrolladas en todas las IE del país aunque toman mayor importancia en el caso de la educación rural en la medida en que buscan ser uno de los componentes de adaptación a las particularidades de la población rural.

Para desarrollar este componente, todos los modelos educativos debían contar con un componente productivo que cumpliera una función pedagógica y además vinculara a la comunidad. Esta figura se retomó de las experiencias previas exitosas y se estableció como requerimiento técnico para todos los modelos impulsados por el PER. Los PPP son un ejercicio productivo desarrollado y liderado por las IE pero concebido y organizado junto con la comunidad en general, por lo cual cuentan con la participación no sólo de padres, estudiantes y docentes, sino también de gremios e instituciones locales. Se constituyen en una de las principales estrategias de integración de la escuela con su entorno (CRECE – U. del Rosario, 2005: 9). El IICA como agente cooperante contribuyó en la formulación de esta iniciativa, que define como:

unidad de trabajo educativo en la cual los estudiantes, las familias y los docentes, así como otros interesados en la educación desde la sociedad civil y el gobierno, encuentran oportunidades concretas y directas para traducir en aplicaciones

prácticas los contenidos conceptuales, teóricos, abstractos y formativos de las estructuras curriculares. (IICA, 2003: 10)

Además de vincular a la comunidad, los PPP refuerzan el aprendizaje activo propio de los modelos flexibles y ponen en diálogo los conocimientos aprendidos en la escuela con los saberes propios de las comunidades campesinas. Este componente pedagógico busca además capacitar para el trabajo y mostrar posibles oportunidades de trabajo en lo rural a las y los estudiantes. La mayoría de PPP se desarrollaron en temas agrícolas (avicultura, hidropónicos, lombricultura, productos cárnicos, lácteos, huerta escolar, casera y granja integral) aunque también se reportaron proyectos en procesamiento de productos primarios y artesanías, siendo los más exitosos aquellos donde la IE contaba con la infraestructura previa para desarrollarlos. De cualquier forma se calcula que el 50% de los PPP produjeron alimentos para autoconsumo basados en la producción orgánica (MEN, 2007) lo que constituye además un aporte directo a la seguridad alimentaria de las escuelas y promueve las prácticas de autoconsumo en las comunidades donde funciona.

Además, el PER identificó como principales beneficios de los PPP: a) aprovechamiento de recursos en veredas y fincas, b) cohesión de la comunidad educativa en torno a intereses comunes, c) utilización de técnicas de producción más calificadas, d) generación de vínculos entre la escuela y otros establecimientos públicos o privados, y e) la valoración por el trabajo agrícola y f) la reducción de migración de los jóvenes (CEDE, 2006).

De esta forma, el componente productivo desarrollado a través de los PPP constituye la principal adaptación para las particularidades económicas de la producción rural. Si bien históricamente a las iniciativas de educación formal rural se le habían agregado componentes productivos, estos solían ir en detrimento del nivel educativo ofrecido en las IE rurales por lo que incluso fue rechazado tanto por las comunidades como por los expertos. Sin embargo, modelos como Escuela Nueva y programas como el PER han resignificado estas iniciativas al intensificar su carácter pedagógico y enfatizar su aporte a un proceso de formación significativo y útil. En este sentido, uno de los mayores aportes de los PPP es de la valoración de la producción de agropecuaria y el reconocimiento la posibilidad de mejorar las condiciones de vida

dentro de las áreas rurales y las comunidades campesinas. El siguiente cuadro muestra las opiniones en este sentido por parte de los directivos docentes de IE rurales frente a la utilidad de los PPP.

Cuadro N.º 5 Utilidad de los Proyectos Pedagógicos Productivos

	NO PER	PER AED	PER CVN
El desarrollo de una idea o la solución de un problema	79.27%	78.69%	87.80%
El diseño y organización del currículo.	76.58%	80.87%	87.80%
El desarrollo de las competencias básicas, laborales y ciudadanas.	84.69%	83.15%	95.12%
La aplicación práctica de las herramientas y conocimientos aprendidos.	91.00%	88.04%	100.00%
Participación de alumnos padres y docentes	83.79%	90.21%	100.00%
Producción de alimentos para el autoconsumo	53.64%	67.22%	63.41%
Incremento de los ingresos de la institución.	32.11%	30.39%	36.59%

Fuente: CEDE (2006)

Nuevamente consideramos que el PER orienta su ejecución al mejoramiento de condiciones de vida de las comunidades rurales, pero se encuentra solo contra una serie de políticas que van en sentido opuesto. Esto implica que la formación para la producción agropecuaria y rural puede ser pertinente sólo si el mercado laboral demanda estas habilidades y mediante el acceso a un trabajo rural se puede garantizar la ampliación de capacidades.

El PER busca crear habilidades para el autoempleo por lo que no se registraron procesos de formación para el mercado laboral formal. La mejor gestión del autoempleo es definitivamente una de las ventajas que puede ofrecer la educación en los contextos rurales en la medida que brinda herramientas para mejorar habilidades productivas y de administración de las economías campesinas sin entrar (necesariamente) en contradicción con las prácticas propias y tradicionales del campesinado. Restaría preguntarse si al afán por la especificidad termina restringiendo las opciones ofrecidas a los niños, niñas y jóvenes rurales en lugar de ampliar su espectro de posibilidades de elección de vida.

Por lo tanto, el énfasis en la producción agropecuaria evidencia uno de los dilemas que debe enfrentar la educación entre su capacidad para desarrollar habilidades útiles para el contexto particular de las comunidades frente a sus capacidades de crear habilidades útiles para cualquier contexto en el cual las y los estudiantes deciden

libremente desarrollar su vida futura. Por ejemplo, habría que cuestionarse qué tipo de herramientas brindan estos modelos educativos a aquellos que estén interesados en acceder a la educación superior o migrar a las ciudades. Una política pública no puede poner sobre los hombros de las y los jóvenes rurales la responsabilidad de seguir en el campo y en lo agropecuario si primero como Estado y como sociedad no garantizamos que en las zonas rurales las personas tengan las libertades y las capacidades reales de asumir esa responsabilidad. Mientras las zonas rurales y la producción agropecuaria continúen siendo un espacio que estructuralmente priva de libertades, no podemos exigir a sus habitantes que no utilicen la oportunidad de migrar o cambiar de sector productivo como formas de mejorar sus condiciones de vida. “La responsabilidad exige libertad” (Sen, 2000: 340).

“la gente decide donde vivir (por distintas razones) o se lo deciden, lo importante es que el que pase por el sector educativo, reciba o adquiera lo necesario para poder vivir mejor y ser productivo y un buen ciudadano donde le corresponda o decida vivir” (Entrevista 3)

Por supuesto, no es posible la recuperación del sector agropecuario sólo a través de la educación. Sin el concurso de políticas nacionales e internacionales relacionadas con factores como facilitar el intercambio justo, el uso y conservación de los recursos naturales, el acceso de los más pobres a tecnologías comunicativas modernas, estos esfuerzos pueden ser estériles. (Entrevista 2.)

Pues aunque quienes migran a las ciudades no necesariamente llevan la vida que tienen razones para valorar, si acceden a una serie de bienes y servicios básicos que pueden considerar deseables y que estructuralmente, por más que sus ingresos aumenten en las zonas rurales, no podrían obtener.

Es más importante que no todos los más hábiles y capacitados salgan, sino que ellos también encuentren oportunidades de vida digna en el lugar, acordes con sus capacidades [...] [Sin embargo] la alternativa de la residencia urbana es un derecho de toda persona. Lo deseable es que todos los jóvenes rurales puedan disfrutar de este derecho en forma plena, lo que implica también el derecho de recibir buenas

bases de educación en el campo para poder acceder a un empleo productivo, ojalá en el lugar de origen pero sino en el área urbana. Es una violación de ese derecho promover un discurso para persuadir a los jóvenes resignarse a vivir en la pobreza rural como alternativa a las oportunidades urbanas. (Durston, 2000: 16)

- Programas de convivencia

Atendiendo a los resultados del diagnóstico que señalaban la necesidad de una intervención con relación a la convivencia escolar, el PER respondió con un componente al respecto. Sin embargo, luego de la priorización del componente de cobertura, los proyectos sobre convivencia fueron tangenciales y se aplicaron en pocas IE, además se decidió desarrollar este componente principalmente a través de las competencias ciudadanas que hacen parte de los estándares de calidad generales que deben cumplir todas las IE del país.

“al priorizar el componente de cobertura y calidad, el componente de convivencia y el componente de técnica se van quedando en un segundo y tercer plano [...] finalmente el componente de convivencia, arrancó un poco después y no alcanzó a desarrollarse a plenitud. (Administración / Coordinación Nacional, 2006)” (CEDE, 2003: 39)

De cualquier forma se ejecutaron proyectos sobre convivencia que replican iniciativas previamente desarrolladas. Fueron aplicados varios programas de convivencia aunque Pactos de aula y Niños mediadores fueron los de mayor alcance pero también se conocieron experiencias con otros programas como Resolución Pacífica de conflictos, Escuela Saludable, Escuela de Padres y Aulas en Paz. Estaban orientados a lograr que los miembros de las comunidades educativas rurales mejoraran sus condiciones de convivencia, la participación activa, la equidad y la solución pacífica de conflictos. Para ello se pretendió modificar las relaciones en el aula (descritas como las más conflictivas), incrementar el trabajo colectivo y cooperativo, la formación para la no discriminación de género y el desarrollo de habilidad para la resolución de conflictos

Con referencia a este campo, se han definido tres ámbitos: el aula, la institución escolar y la comunidad rural. Se parte de la hipótesis de que la transformación gradual

de las rutinas escolares permite crear cambios sociales de los actores educativos, lo anterior implica transformar el tipo de interacciones que se dan en la escuela y establecer relaciones de calidad entre los diferentes ámbitos las cuales se fundamentan en el reconocimiento del otro, el respeto a los derechos de los demás y el diálogo permanente.

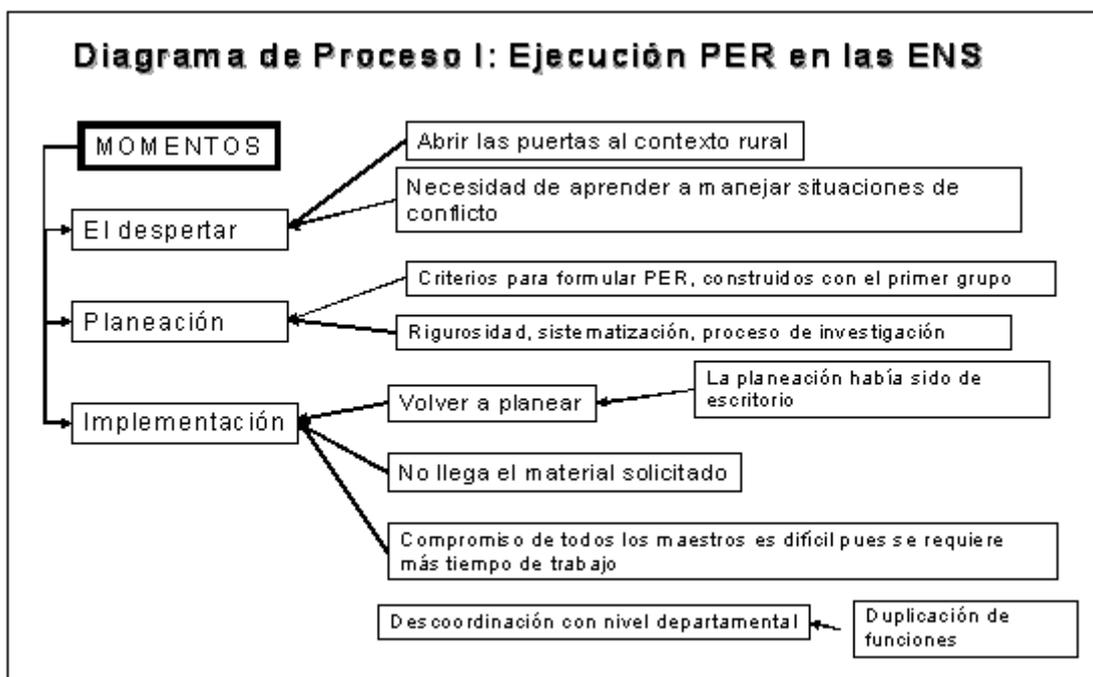
El componente de convivencia pretendía llevar la misión educadora de la escuela a un nivel más completo, sin embargo se truncó antes de empezar. La marginación de este componente es un retroceso hacia la simple escolarización y hace parte de la invisibilización del conflicto social y armado que vive Colombia razón por la cual el PER pierde uno instrumento que podría haber sido un claro aporte al aumento de las libertades políticas de las y los habitantes rurales.

- Escuelas normales

Con la intención de mejorar la formación y la capacidad de los docentes rurales, el programa también trabajó en el fortalecimiento de la Escuelas Normales Superiores – ENS al identificarlas como las principales instituciones formadoras de los docentes que ejercen en escuelas rurales. El primer momento de este proceso fue el reconocimiento por parte de la ENS de su aporte a la educación rural, pues debido al desprestigio del ejercicio docente en las zonas rurales, fue necesario basar el acercamiento inicial en revalorizar ese ejercicio y convencer a la ENS de abrirse a conocer su contexto y comprometerse con la comunidad a través del trabajo riguroso y sistematizado para generar mayor capacidad de gestión.

Específicamente se realizaron diagnósticos de las condiciones de las IE y se desarrollaron reformas curriculares en 64 ENS con la intención de mejorar su gestión y desarrollar contenidos específicos de formación docente para el ejercicio profesional en las zonas rurales. Finalmente fueron seleccionadas 10 normales que mostraron interés en participar y además consiguieron el apoyo de la administración local para desarrollar el proceso. El Gráfico N.º 5 muestra el proceso desarrollado por el PER en estas Normales. Como se puede observar el proceso está basado en identificar los obstáculos que se presentan para la implementación del PER en el ejercicio docente como tal y de esta forma ofrecer herramientas a los maestros en formación para sobre llevarlos.

Gráfico N.º 5 Ejecución del PER en las ENS



Fuente: CEDE (2006)

Podemos afirmar que la cualificación del nivel docente, enfocado a las particularidades del ejercicio en IE rurales es un instrumento pertinente para el mejoramiento de la educación en estas zonas. Como vimos, el nivel educativo de los docentes que ejercen en zonas rurales ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, pero no necesariamente sus habilidades para trabajar con poblaciones específicas, en tanto los currículos profesionales docentes carecen de una adaptación para ello, por lo que actualmente se discute si realmente existe un docente rural y sólo es un docente ejerciendo en zona rural.

Por sus característica, esta intervención en el ejercicio docente no logra impactar el principal problema al respecto: la acelerada rotación de maestros. Debido a los bajos salarios y la poca valoración de la docencia en las zonas rurales la movilidad laboral es muy alta, al punto que se considera como un empleo de paso para muchos. Además, los problemas de clientelismo y corrupción han hecho que la asignación de docentes se use como prebenda política que se asigna constantemente y sin los requerimientos mínimos para ejercer el cargo. No sólo es ineludible un serio ejercicio de control político y de

regulación de la contratación docente, sino que además debe revisarse el sistema de incentivos para la profesión docente rural.

- Fortalecimiento institucional local

Frente a la capacidad de gestión pública, el proyecto se concentró en la capacitación y asistencia técnica desde el nivel nacional a las entidades territoriales. Se diseñó y puso en operación un sistema de seguimiento físico y financiero, con el respectivo acompañamiento permanente con apoyo técnico y temático para la ejecución. El equipo nacional asesoraba los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados por el PER en todo el país.

Como habíamos mencionado se desarrollaron iniciativas interinstitucionales por departamento. Para los departamentos que se vincularon antes del 2002 se crearon 12 Alianzas Estratégicas Departamentales – AED conformadas por representantes de los municipios participantes, del departamento, empresas privadas y algunas ONG. En 14 departamentos y un municipio certificado se firmaron convenios interinstitucionales de cooperación – CIC, que aportaron el 32% del total de la contrapartida local. Tanto los departamentos con AED, como los que firmaron CIC, ampliaron, de forma autónoma, la participación de nuevos municipios dentro del Proyecto.

Estas iniciativas interinstitucionales son un instrumento para la concertación local que a su vez es un componente reconocido del desarrollo territorial (Schejtman y Berdegué, 2004: 32). Tanto las CIC como las AED demuestran que la agencia de recursos y capacidades locales en función de un interés colectivo es posible y además trae beneficios directos para el fortalecimiento del Estado, pero lo que es más importante para el aumento de capacidades y libertades de aquellas personas particularmente privadas de sus derechos fundamentales.

Además de la creación de estas alianzas y convenios, el fortalecimiento institucional se hizo en tres niveles: las administraciones locales, las IE y el cuerpo docente. Los distintos niveles reportan grandes logros. En una encuesta hecha a los coordinadores de dichas iniciativas la calificación al componente institucional y la comunicación y la cooperación del equipo nacional tuvo la máxima calificación (CEDE, 2003: 72). Además se logró que dentro del MEN las diferentes oficinas y

divisiones incorporen acciones específicamente dirigidas al desarrollo rural y que estas se articulen entre sí (MEN, 2007: 11).

En cuanto a las administraciones locales la asistencia técnica se orientó a desarrollar la capacidad de los municipios para elaborar planes de educación municipal, diseñar e implementar políticas públicas educativas y sus respectivos programas y proyectos y finalmente mejorar la atención y seguimiento a la gestión escolar de las IE. Además se desarrolló un sencillo pero efectivo instrumento: un sistema de seguimiento unificado que permite “el registro de información, instrumentos para la identificación de demandas y actas para el control y seguimiento del estado de la inversión en servicios y entrega de bienes a los establecimientos.” (MEN, 2007: 25). Esta sistematización de la información es el primer paso de un ejercicio de ejecución de política eficiente. La intervención en las IE buscaba la ejecución de los mecanismos previamente establecidos por la ley a partir de la elaboración de planes de estudio, planes de mejoramiento y de redes escolares. Esta intervención mostró que la mayoría de las IE incluidas en el PER reportaron haber realizado cambios curriculares y de algún tipo de evaluación del cumplimiento del PEI, el cual además abarca más temas y tiene una mejor articulación curricular (CEDE, 2007)

No obstante, mientras la relación entre el equipo técnico nacional y los municipios parece haber sido sólida, la relación de los funcionarios municipales y las instituciones educativas fue precaria. Estos funcionarios no conocían a cabalidad el funcionamiento del programa lo que dificultaba su implementación, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las metas.

En cuanto al componente pedagógico, todos los operadores debían comprometerse a crear equipos multiplicadores que pudieran dar continuidad al modelo flexible una vez se acabara el PER. La idea fundamental de estos grupos se basa en que docentes capacitados por el PER cuenten con las herramientas suficientes para transmitir su conocimiento a otros docentes de forma tal que se expanda la implementación de los modelos flexibles a lo largo del sector rural del país. Al ser grupos que están coordinados de manera descentralizada y que no dependen del equipo técnico central se asegura que, aún en caso de la ausencia de la coordinación del MEN, la expansión del programa sea posible. Sin embargo, la calidad de estas capacitaciones no fue evaluada, ni se hizo un seguimiento a los docentes que la recibieron por lo que no se sabe si esta

capacidad instalada permaneció en los territorios o migró por razones varias veces descritas en este documento.

Por su lado, el componente de fortalecimiento institucional es un exitoso ejercicio de dinamización de la administración pública, en especial en las entidades territoriales en la medida en que identifica que el acompañamiento debe ir junto al proceso de descentralización. Esto puede ser indirectamente una forma de fortalecer enfoques territoriales. Si bien la medición de impacto es mucho más difícil en la medida en que requiere indicadores de gestión pública específicos, se puede considerar un ejercicio valioso para la ejecución real de la descentralización.

Cabe resaltar que ciertos instrumentos fueron principalmente aplicados en los departamentos con AED debido a que los de CIC se centraron en ampliación de cobertura únicamente. Los programas de convivencia y la atención a las escuelas normales y una parte del fortalecimiento institucional se desarrollaron tangencialmente en los departamentos que entraron luego de los cambios realizados a la llegada de Uribe Vélez a la presidencia, es decir los que se ejecutaron con CIC. Esta priorización de la cobertura demerita el PER y como fue planteado originalmente, lo que a nuestro juicio redujo el impacto real que pudo tener en las comunidades educativas participantes.

En síntesis los instrumentos desarrollados por el PER tienen un gran componente de flexibilidad lo que es un aporte al desarrollo rural desde lo local y al aumento de las libertades y las capacidades de las y los habitantes rurales. Es por esto que los modelos educativos flexibles brindan conocimientos significativos y pedagogías pertinentes, a pesar de no lograr impactar la calidad educativa. Así mismo los PPP generan un diálogo de saberes entre lo aprendido en la escuela y los conocimientos propios de las comunidades en aras de enriquecer el proceso de enseñanza y además mejorar las prácticas productivas agropecuarias, aunque la particularidad de su enseñanza puede limitar las opciones de vida de las y los estudiantes. A su vez los componentes de convivencia, ENS y fortalecimiento institucional pretendían transformar las diferentes variables que inciden en el desempeño de las zonas rurales y habrían conseguido grandes logros de no ser por la priorización al componente de cobertura, aunque a pesar

de ello la creación de capacidad instalada en las administraciones locales es resultado visible del PER.

METODOLOGÍA: LA EDUCACIÓN, EL CAPITAL HUMANO Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Como señalábamos, luego de la llegada de Uribe a la presidencia el enfoque del PER se modificó y al aumento de la cobertura se convirtió en el objetivo casi único. Este cambio transforma los principios fundamentales del PER como política pública pues centra su intervención en la escolarización, alejándose de los primeros diagnósticos de carácter holístico. Esta delimitación no sólo afecta el alcance del proyecto, sino que reduce e instrumentaliza a la educación, además de alejarla de otros elementos que la complementan como la participación de las comunidades en el desarrollo de las intervenciones.

- El papel de la educación en el desarrollo

En cuanto al papel de la educación, el programa identifica, basándose en un solo estudio, que el aumento del nivel educativo genera un aumento del ingreso rural. Dicho estudio, proyecta el aumento de ingresos en 8% por año adicional de escolaridad, pero el PER logró aumentar la escolaridad en 0,33% por lo que si esto fuera cierto podría afirmarse que el programa aumentó el ingreso de sus participantes en 2,64% en promedio. Veamos exactamente cuál es el orden argumentativo del PER sobre este tema:

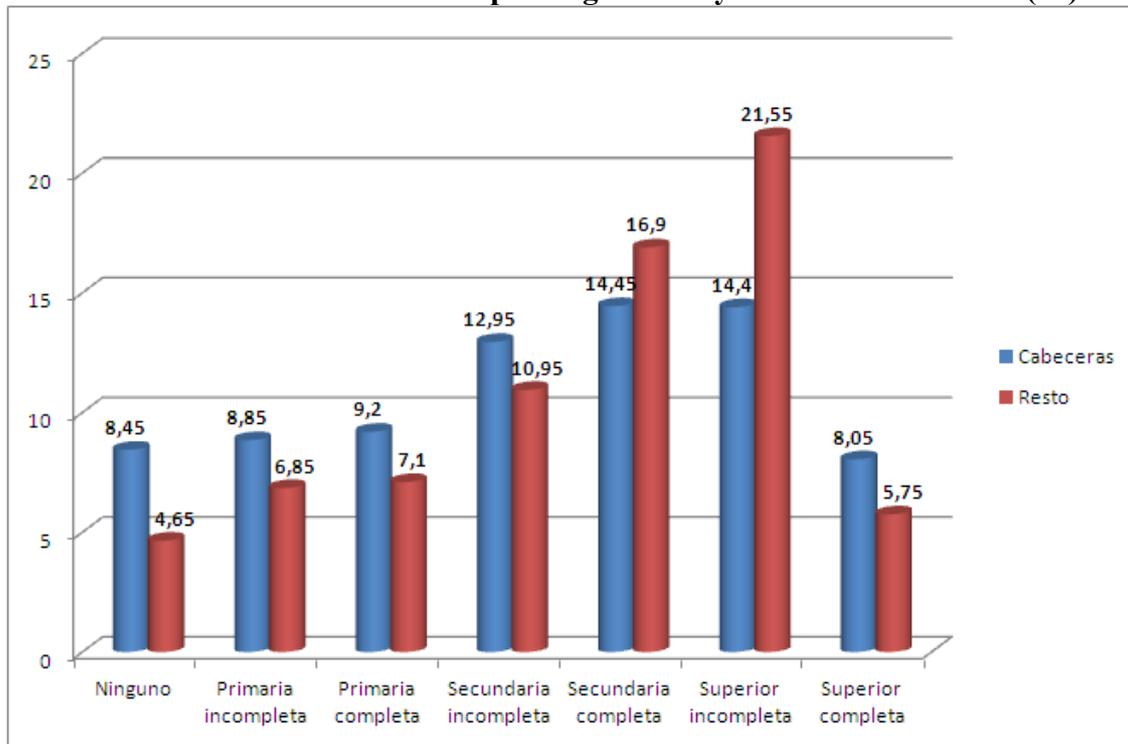
Un estudio realizado por (Sánchez, Fabio 1999) muestra que el retorno de un año más de escolaridad en la población rural, genera un aumento del salario cercano al 8%. Por tanto, el valor esperado del ingreso de los alumnos beneficiados, cuando ingresen al mercado laboral, por el aumento en los años de escolaridad se verá aumentado en un porcentaje igual al producto entre el aumento de la escolaridad atribuible al PER (0.33años) y el aumento por cada año más de educación 8%. (MEN, 2007: 46)

Además de basarse en un estudio realizado hace trece años, el informe del PER utiliza como dato principal un promedio que invisibiliza la desigual estructura de retorno por nivel educativo propia de Latinoamérica. En otras palabras, la relación entre los años de escolaridad y el ingreso no es una función lineal, sino exponencial, particularmente al final de la función lo que indica que sólo los altos títulos académicos pueden aumentar significativamente el ingreso como vimos previamente (Ver Gráfico N.º 4). Por lo tanto un porcentaje promedio de ingresos por año educativo avanzado esconde esta estructura de ingresos crecientes (Larrea, 2005). Esta argumentación del PER cae en el “mito” de la movilidad social a través de la educación descontextualizando los potenciales aportes de la misma.

Del mismo modo, este supuesto aumento de ingreso por año de escolarización desconoce varios fenómenos que influyen en esta relación ingreso – escolaridad en zonas rurales. Por ejemplo, es un hecho que en las zonas rurales entre mayor es el nivel educativo más posibilidades de migración hay las ciudades pues aquellos con más educación intentan acceder a la mejor oferta de bienes públicos de las ciudades, pero además porque el mercado laboral rural por su alto grado de informalidad no demanda altos niveles educativos, e incluso puede llegar a penalizarlos como lo muestra el Gráfico N.º 6 en donde se muestra mayor desempleo en lo rural que en lo urbano para quienes tienen secundaria completa en proporción inversa a los que pasa con aquellos que tienen menores grados educativos.

Por lo mismo, el PER cae en la lectura de la relación nivel educativo – ingreso como un lugar común que no problematiza el sentido de la educación y tampoco tiene en cuenta las dificultades para convertir la renta en funciones en razón de las condiciones sociales y personales (Sen, 2000: 115).

Gráfico N.º 6 Tasas Desempleo según zona y nivel educativo 2011 (%)



Fuente: DANE (2010)

Por otra parte el PER sigue los lineamientos nacionales sobre formación para el trabajo, denominado “competencia laborales” que pretende establecer un relación entre la oferta educativa y el mundo laboral. La idea de las CL es que los jóvenes cuenten con los conocimientos y habilidades para desarrollarse en el mundo del trabajo aunque con cierto énfasis en el “emprenderismo” y la creación de empresa sosteniendo que: “tanto en el ámbito urbano como en el rural, los jóvenes deben crear nuevas alternativas para aprovechar las potencialidades de su entorno.” (MEN, 2003: 8). Esta búsqueda de pertinencia es importante, pero si no está acompañada de políticas de empleo acordes, puede terminar fomentando el autoempleo propio de la informalidad laboral en vez de la creación de empresa.

Como ya se ha mencionado constantemente, no puede recaer en las y los jóvenes rurales la responsabilidad de permanecer en el campo y dinamizarlo, si primero no se ofrecen las garantías para el ejercicio efectivo de las libertades requeridas para asumir dicha responsabilidad. En este sentido la orientación del PER, por sus limitaciones como política pública sectorial, termina centrando la responsabilidad de la vinculación

laboral de sus egresados sobre ellos mismos en la medida en que no analiza las condiciones del mercado laboral rural colombiano.

Al no problematizar el fin último de la educación, ésta se instrumentaliza y se reduce en función de la productividad. Evidenciamos esto en la medida en que todos los objetivos del PER son objetivos de procedimiento, no de resultado por lo que además de esta débil relación ingreso – educación y de la insistencia del aporte de la educación al aumento de la economía en las regiones, no existe un objetivo que le dé sentido al proceso educativo, ni en sí mismo ni con relación al resto de libertades y capacidades humanas.

Por todo esto, las expectativas implícitas del PER sobre el papel de la educación en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural se acercan mucho a la concepción del capital humano. Es decir, reconoce la importancia de las personas en el desarrollo pero en función de su aporte a la productividad y el aumento de sus propios ingresos.

- El papel de los habitantes rurales

El PER hace un reconocimiento efectivo del campesinado como grupo poblacional con particularidades culturales y económicas. Tanto los modelos educativos flexibles como el componente del PPP están orientados a comunidades minifundistas con producción agropecuaria y su pertinencia se refleja en el aumento de la cobertura y los indicadores de escolarización en general.

Sin embargo este reconocimiento no es explícito ni premeditado, sino que parece estar basado en la homologación en lo rural y lo agrícola, por lo que al definirse como Programa de “educación rural” orientan su trabajo hacia la población campesina dispersa. Ciertamente, el papel del habitante rural como individuo se encuentra diluido. El PER, como la mayoría de intervenciones dirigidas a lo rural, no sólo homogeniza a la población rural sino que la construye como grupo y no da lugar a los intereses o particularidades de cada individuo.

En este sentido, el papel de los niños, niñas y jóvenes rurales como individuos y su participación activa en su proceso educativo están diluidos. Las trayectorias y experiencias de vida de las y los estudiantes como principales participantes del PER no son prioritarias ni en la planeación, ni en la ejecución del proyecto, en tanto no

participan en los diagnósticos ni en la construcción de los planes municipales y aunque se supone deben participar en la construcción de los PEI este proceso no fue seguido ni evaluado; ni siquiera fueron incluidas sus opiniones en la evaluación de impacto o el informe final de ejecución. Podríamos decir que los estudiantes fueron más “beneficiarios” que participantes.

Es decir, el PER tuvo que enfrentarse a la discontinuidad colectivo/sujeto y lo resolvió mediante la usual mirada a los habitantes rurales como grupo. Esto indudablemente fortalece a la educación rural en la medida en que las prácticas colectivas siguen siendo una importante característica de las culturas abigarradas populares, pero debilita el valor de las personas y su libertad de elegir la vida que tienen razones para valorar, en vez de verse forzados a llevar una en particular.

Por otra parte, la didáctica y pedagogía son dejadas a cargo de cada uno de los modelos y no se reportan componentes de acompañamiento psicológico o de orientación ni en el PER ni en los modelos. A su vez, la preocupación por la orientación vocacional de los estudiantes de educación media y la participación de estos en la construcción del currículo, se reemplazó por la identificación de modelos flexibles con énfasis agropecuario y agroindustrial, reduciendo así el nivel de elección y participación de las y los jóvenes y adultos rurales.

También con relación a la participación identificamos que el papel de la población rural y de las comunidades educativas específicamente en la planeación y ejecución del PER, está enunciada pero no hay claridad de cómo debe ocurrir. Es decir, de acuerdo a los planteamientos del programa las comunidades educativas de las IE participantes se involucran a través de los PEI y los PPP, pero no existe una medición de su efectiva participación en el proceso ni tampoco se dio la capacitación específica para que los docentes y directivos rurales contaran con las herramientas para generar esta vinculación. Si bien en documentos de ejecución del PER algunos coordinadores departamentales reportan la participación de las comunidades, esto ocurre de manera aislada y no promovida por el proyecto.

Esta deficiencia del componente participativo reduce la efectividad del PER para aumentar las capacidades de sus participantes en la medida en que la vinculación activa de las personas a quienes está dirigido un programa, es un indicador por sí mismo de desarrollo y de su capacidad de elegir la vida que tienen razones para valorar. Por lo

tanto, “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo.” (Sen, 2000: 75)

El papel de la educación en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y la participación de dichos habitantes en el proceso educativo no es una de las fortalezas del PER. Primero, da por sentado que el aumento de la escolarización mejora el ingreso y que éste último por sí sólo es un indicador de pobreza pertinente. Segundo no involucra directamente a las comunidades sino que espera que los modelos flexibles y los directivos docentes se encarguen de ellos aunque no brinda herramientas ni tampoco hace una medición al respecto. Pareciera según esto que metodológicamente el PER no fomenta la educación, ni la participación como libertades fundamentales tendiendo a confundir los objetivos de resultado con los de proceso.

El PER y su concepto de desarrollo

El reconocimiento de la población campesina como objetivo principal de una política pública constituye una herramienta para aumentar las libertades de estos ciudadanos usualmente invisibilizados. Sin embargo esto significa que el programa no atiende a toda la población rural y perpetúa la tendencia de homologar rural con campesino por lo que desconoce las necesidades de otras poblaciones rurales con la misma privación de capacidades.

Los instrumentos desarrollados por el PER permiten capacidad de maniobra y adaptación lo que es un aporte al desarrollo rural desde lo local. Por su parte los PPP son un proceso de diálogo con las condiciones y saberes particulares aunque pueden llegar a limitar las opciones de vida de los participantes del proyecto. Del mismo modo la desatención de los componentes de convivencia, ENS y fortalecimiento institucional y el trato tangencial a la participación de los habitantes rurales en la ejecución misma del proyecto debilita su visión integral del proceso educativo.

Frente al papel de la educación en el desarrollo no hace un ejercicio de discusión o valoración explícita en tanto sus objetivos son de procedimiento y no de resultado final, es decir se propone aumentar la cobertura pero no se pregunta ¿Para qué más cobertura? Razón por la cual acepta implícitamente la idea de que el aumento de la escolarización mejora el ingreso y que éste último por si sólo es un indicador de pobreza pertinente.

“el PER adolece de una visión de conjunto de la educación rural, y, en su defecto, ha construido una estructura compuesta por programas u opciones, dentro de una perspectiva que identifica los cuatro elementos enunciados en su objetivos general. Esta debilidad tiene que ver también con la carencia conceptual al maestro rural [...]” (Zamora, 2005: 76)

El concepto de desarrollo rural empleado por el PER es ambiguo. Aunque formula una política educativa incluyente a través de procesos pedagógicos flexivos, no hace explícitos sus preceptos valorativos y además está limitada por, y casi entra en contradicción con, las políticas económicas orientadas a las zonas rurales.

Esto implica que propugne por el aumento de las capacidades y libertades humanas en la medida en que visibiliza la población campesina y centra su intervención en ella. Además porque plantea procedimientos flexibles y basados en los diagnósticos locales y la generación de capacidades instalada, del mismo modo que vincula procesos asociados a la educación rural como la capacitación a maestros, el conflicto social colombiano y sus implicaciones en el aula y la ejecución de las políticas a nivel local. Sin embargo, desconoce a otros habitantes rurales y su enfoque campesinista puede no estar brindando a las y los jóvenes rurales otras opciones de vida lo que los priva de capacidades en tanto la economía y las zonas rurales son estructuralmente espacios que no ofrecen las libertades reales para el acceso a bienes y servicios.

El PER cuenta con una hipótesis e instrumentos robustos, pero que no tiene interlocución con el resto de políticas, dirigidas a las zonas rurales.

CAPÍTULO IV CONCLUSIONES

Es indudable que la educación para la población rural necesita intervenciones y análisis diferenciados. A pesar y gracias a las grandes transformaciones que los territorios rurales han vivido en los últimos 30 años, las demandas de esta población a la escuela se distancian de las de la población urbana pero ya no se concentran en la formación para la producción agropecuaria sino en contenidos que permitan a los niños, niñas y jóvenes rurales acceder a derechos y oportunidades (incluyendo las laborales) en las mismas condiciones que sus pares urbanos. Es decir se necesitan enfoques e intervenciones diferenciales para que desde las distintas condiciones y dotaciones iniciales se consiga un mismo objetivo: el bienestar de las personas.

El aumento de capacidades para las y los habitantes rurales es una obligación Estatal y colectiva que está lejos de cumplirse. A la histórica reivindicación por la tierra, se le suma el acceso a derechos individuales y colectivos que permitan hacer de los territorios rurales un espacio de ejercicio efectivo de derechos. La garantía de esta ampliación de capacidades y libertades está condicionada por la resignificación de la vida en las zonas rurales y al reconocimiento de los ciudadanos que habitan estas zonas en términos personales y no sólo como integrantes de un colectivo.

La educación definitivamente puede aportar. Si se establece como objetivo el aumento de capacidades a través de la educación, ésta genera impactos positivos en: salud, nutrición, participación política, capital social y productividad, además de ser un beneficio en sí mismo. Sin embargo es importante problematizar la contribución que la educación puede brindar al desarrollo y no simplemente darlo por sentado. Es decir, la educación podrá materializar los aportes que puede hacer sólo si, primero se vislumbra como un componente más del desarrollo y por lo tanto se le retiran las excesivas cargas que hoy se le asignan, y segundo, si se comprende que el acceso a educación pertinente y significativa es en sí mismo un indicador de desarrollo, aunque aporte a todos los demás. Pero para ello debe replantearse el objetivo del desarrollo y hacer explícitos los preceptos valorativos que sustentan tanto a los enfoques académicos como a las intervenciones sociales.

Desde nuestra perspectiva el análisis de los enfoques de desarrollo rural a la luz de la categorización planteada por Sen nos permite afirmar que no existe una valoración real por el aumento de las capacidades de las personas. Tanto los estudios académicos como las intervenciones estatales siguen centrando la atención en el aumento de ingresos como indicador del desarrollo rural. Es por esto que a pesar de que los enfoques de desarrollo rural han ampliado su mirada de los territorios rurales abarcando sujetos y procesos que van más allá de lo agrícola, no han logrado concretar una posición epistémica con relación a los componentes no económicos del desarrollo, haciendo que en muchos casos simplemente los supediten a su aporte a la productividad.

En este sentido, el enfoque de desarrollo humano es una herramienta útil para construir la mirada holística que proponen los estudios rurales. Si bien reconocemos que no es viable que cada investigación contenga todos y cada uno de los componentes del desarrollo, también enfatizamos que el aumento del ingreso y la productividad no pueden seguir siendo ni el centro del análisis, ni el objetivo último. De acuerdo a esto, la reducción de la pobreza que se plantea como objetivo del desarrollo rural debe medirse en términos del aumento efectivo de capacidades y libertades de las personas y no del crecimiento de la economía y el grado de concertación dentro de un territorio, estos son medios y no fines del desarrollo.

Consideramos que la priorización de lo productivo es consecuencia de la falta de un debate abierto sobre los valores implícitos que fundamentan a los enfoques de desarrollo rural y de paso, a las intervenciones de las políticas públicas (y hasta de las ONG's y la cooperación internacional). Es decir, bajo la idea implícita de que se parte de medidas y valores "ya existentes" sobre las "evidentes" ventajas de la educación, simplemente se evita la discusión ética y epistémica y se actúa reactivamente.

[...] hay que indicar más explícitamente los valores implícitos en lugar de protegerlos del escrutinio con la espuria excusa de que forman parte de una medida "ya existente" que la sociedad puede utilizar de manera inmediata sin más preámbulos." (Sen, 2000: 106)

En correspondencia con esto el PER se desarrolló sin contar con una discusión pública sobre su problema de intervención: la educación rural. Aunque se realizaron una serie de diagnósticos y eventos estos no pasaron de identificar los problemas operativos de las instituciones educativas. Es decir no se dio lugar a debates que aún se encuentran sin resolver como la discontinuidad universal/particular en los contenidos ofrecidos en la educación para la población rural. Sin este debate público la búsqueda de pertinencia y especificidad puede desembocar en un particularismo que restrinja las posibilidades de las y los jóvenes rurales de elegir entre diferentes opciones de vida. La vida campesina debe ser una opción que se elija y no un destino que se imponga.

Como no se problematiza el fin último de la educación, ésta se instrumentaliza y se reduce a su función para la productividad. En realidad todos los objetivos del PER son objetivos de procedimiento, no de resultado por lo que además de la débil relación ingreso – educación y de la insistencia del aporte de la educación al aumento de la economía en las regiones, no existe un objetivo que le dé sentido al proceso educativo, ni en sí mismo ni con relación al resto de libertades y capacidades humanas. Por todo esto, las expectativas implícitas del PER sobre el papel de la educación en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural se acercan mucho a la concepción del capital humano.

No obstante, no cuestionamos en ningún momento la pertinencia de una política que amplíe el acceso a la educación formal por parte de cualquier ciudadano, pero no sólo se trata de aumentar la cobertura. Es decir, identificar explícitamente cómo puede ser pertinente para cada persona según sus condiciones sociales particulares le permite a dicha política no sólo aumentar los años de escolaridad de su población, sino además brindarle conocimientos significativos y útiles a sus participantes, en especial teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos dichas condiciones sociales distan de ser las ideales, razón por la cual no pueden darse por sentadas como “constantes” dentro de la intervención.

Lo que sí consigue con cierta efectividad el PER es conciliar la discontinuidad entre escuela y comunidad. A través de los modelos educativos flexibles logra aprovechar las ventajas para el aprendizaje, la motivación y el uso de los conocimientos, de una educación que toma en cuenta y se articula de manera explícita con sus conocimientos previos, sus formas cotidianas de aprender y las necesidades y

características específicas de su entorno cultural y social. La riqueza pedagógica de los modelos educativos flexibles es una de las fortalezas del PER. Estas experiencias basadas en la educación activa tienen mucho que aportar al sistema tradicional de enseñanza del resto de IE públicas colombianas.

A su vez, la priorización de la población campesina dispersa como participantes del programa posiblemente se debe a la necesidad del PER, en tanto política pública, de simplificar el problema a intervenir. Esto no sólo lo hace el programa en cuestión, sino todas las políticas públicas dirigidas a lo rural que siguen basando la delimitación de su problema de intervención en la diferenciación estadística de “resto” y “cabecera”. El problema es quizás que no hagan explícita esta limitación y sus razones, y continúen autodenominándose como programas de alcance “rural” y no de población dispersa.

De cualquier forma la identificación de la educación rural como problema propio de intervención de las políticas públicas, es significativo por lo que conlleva. Al identificar a la población dispersa campesina como merecedora de una política diferencial a razón de sus especificidades el PER avanza en la visibilidad de esta población y en el reconocimiento colectivo y nacional de la importancia de estas comunidades y de su producción, más allá de lo discursivo. A su vez la generación de instrumentos de política diferenciados aportan al aumento de las libertades y capacidades de esta población históricamente discriminada y excluida.

Sin embargo esto significa que el programa no atiende a toda la población rural y perpetúa la tendencia de homologar rural con campesino por lo cual se desconocen las necesidades de otras poblaciones rurales con la misma privación de capacidades como los trabajadores agroindustriales o los vinculados a la minería.

En oposición a esto, el componente de fortalecimiento institucional si tiene una visión amplia de las zonas rurales, en tanto realiza un esfuerzo por reconocer la mirada territorial incentivando la capacidad local. Así mismo reconoce las limitaciones locales y la necesidad de acompañar y asistir la ejecución de los procesos como condición previa a la asignación de funciones y exigencia de resultados. Bajo el mecanismo de funcionamiento del PER se fortalece la capacidad de las entidades territoriales, pero se conserva en el nivel nacional el control sobre la agenda y las herramientas de la política educativa para las zonas rurales. En la medida en que el “portafolio de servicios” es establecido por el MEN, así como la selección de las propuestas participantes, el nivel

nacional sigue teniendo la potestad sobre aquellos *principios fundamentales* que rigen la política pública.

Otro componente basado en un diagnóstico certero es el de convivencia. Con la creación de este instrumento el PER identifica como problema de intervención los profundos niveles de violencia que vive Colombia, que se producen y reproducen en el conflicto mismo, pero además se propagan convertidos en altos niveles de incompreensión y agresividad que se vive cotidianamente.

Tanto el componente de convivencia como el componente de acompañamiento a las ENS demuestran una visión amplia del papel de la educación y las herramientas que necesita para desarrollarse. Reconocer los problemas del ambiente escolar y del nivel de formación de los docentes para el ejercicio en las zonas rurales es un diagnóstico eficaz que además apoya a la escuela frente a los grandes retos que enfrenta. Pero esta ventaja se vio debilitada con la marginación de estos componentes para priorizar la cobertura, lo cual constituye un retroceso hacia la simple escolarización y hace parte de la invisibilización del conflicto social y armado que vive Colombia razón por la cual el PER pierde instrumentos que podrían haber sido un claro aporte al aumento de las libertades políticas de las y los habitantes rurales.

Los instrumentos desarrollados por el PER buscan ser flexibles para que desde cada ente territorial y cada IE sean adaptados a discreción. Es por esto que los modelos educativos flexibles brindan conocimientos significativos y pedagogías pertinentes, si bien no logran impactar la calidad educativa. Así mismo los PPP generan un diálogo de saberes entre lo aprendido en la escuela y los conocimientos propios de las comunidades en aras de enriquecer el proceso de enseñanza y además mejorar las prácticas productivas agropecuarias, aunque la particularidad de su enseñanza puede limitar las opciones de vida de las y los estudiantes.

El PER es un efectivo generador de “bienes públicos” aunque conscientemente no se reconozca como tal. Bajo esta perspectiva realiza aportes al desarrollo mucho más claros que el aumento del ingreso de sus participantes.

Aunque con relación al involucramiento de los participantes en la planeación, ejecución y evaluación el programa es débil. El PER no involucra directamente a las comunidades sino que espera que los modelos flexibles y los directivos docentes se encarguen de ellos aunque no brinda herramientas ni tampoco hace una medición al

respecto. Pareciera según esto que metodológicamente el PER no fomenta la educación, ni la participación como libertades fundamentales confundiendo siempre los objetivos de resultado con los de proceso.

El papel de la educación en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y la participación de dichos habitantes en el proceso educativo no es una de la fortalezas del PER. Esto en la medida en que se homologa la escolarización con el acceso a educación, cuando en términos efectivos pueden ser muy distintos. Es decir, la asistencia a la escuela no garantiza la apropiación de los contenidos y creación de capacidades que constituyen a grandes rasgos el acceso real al derecho a la educación. Medir la capacidad de la educación para aumentar las capacidades puede ser un proceso complejo, pero un indicador que puede ilustrar esta relación es el logro educativo.

Como vimos, los diferentes estudios sobre el impacto del PER en el logro educativo muestran que al aumento en el rendimiento académico por parte de los estudiantes que participaron en el PER es apenas estadísticamente significativo y en general no demuestra cambios contundentes. Es decir que toda esta iniciativa de intervención no consiguió que los resultados de las pruebas Saber de las IE intervenidas alcanzaran al menos los resultados de las IE públicas urbanas. Aunque cabe resaltar que esta es una falencia de la educación colombiana en general, se esperaría que las adaptaciones pedagógicas de los modelos flexibles hubieran generado algún impacto en esta área.

Este bajo logro educativo de las IE públicas, en este caso IE tanto rurales como urbanas, también limita las libertades de sus egresados para elegir una mejor vida en tanto los destina a la informalidad, el trabajo menor pagado y raras veces a una educación superior de segunda. La educación especializada les dará pocas herramientas para la vida urbana pero la vida rural les ofrece tan pocas oportunidades que su formación especializada parece no tener campos de aplicación. El acceso de los habitantes rurales a educación superior debe fomentarse creando políticas que prioricen su contratación en las zonas de origen, no sólo abriendo institutos para formación técnica en municipios intermedios.

El concepto de desarrollo rural empleado por el PER es ambiguo. Aunque formula una política educativa incluyente a través de procesos pedagógicos flexibles, no hace

explícitos sus preceptos valorativos y además está limitada por (y casi que entra en contradicción con) las políticas económicas orientadas a las zonas rurales. Esto implica que por un lado propugne por el aumento de las capacidades y libertades humanas en la medida en que visibiliza población campesina y centra su intervención en ella, a través de procedimientos flexibles basados en los diagnósticos locales y la generación de capacidades instalada; pero por el otro desconoce a otros habitantes rurales y su enfoque campesinista puede no estar brindando a las y los jóvenes rurales otras opciones de vida, lo que los priva de capacidades en tanto la economía y las zonas rurales son estructuralmente espacios que no ofrecen las libertades reales para el acceso a bienes y servicios.

Debemos superar las dicotomías trabajo/conocimiento, rural/urbano, a la par que mejoramos las condiciones de infraestructura y calidad de la escuela en el medio rural, transformando la estructura de adquisición de conocimiento en esta zona. Además es prioritario desestimar la idea de la migración como única oportunidad para la movilidad social y el desarrollo del conocimiento, pero para ello es necesario generar las oportunidades de realización que acompañen el mejoramiento de la educación, es decir hacer a ésta parte del proceso amplio de desarrollo territorial rural. (Abramovay, 2000: 15)

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. (2000) “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.” *Economia Aplicada*. Vol. 6, Nº 2: 379-397.
- Acker, D. y Gasperini, L. (2009) *Education for rural people*. FAO [Versión electrónica]
- Angulo, Roberto; Azevedo, Joao Pedro; Gaviria, Alejandro y Paez, Gustavo. (2012) *Movilidad social en Colombia*. Bogotá. Visita 13 de junio de 2012 en: http://debatesobrepobrezas.uniandes.edu.co/Documentos/Estudio_Movilidad_DNP.pdf
- Arcos, Carlos. (2008) “Política pública y reforma educativa en Ecuador” En: *Desafíos para la educación en el Ecuador, equidad y calidad*, Carlos Arcos y Betty Espinosa. (Ed.): 29-63. Quito: Serie Foro FLACSO
- Arvoe, Robert (1978). “Las políticas educativas durante el Frente Nacional; 1958-1974” *Revista Colombiana de Educación*. Nº1.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991) *Constitución política de Colombia 1991*. Visita 13 de junio de 2012 en: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>
- Atchoarena, D. y Gasperini, Lavinia. (2004) *Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas de política*. España: FAO – UNESCO [Versión electrónica]
- Barkin, David (2001), “La nueva ruralidad y la globalización”. En: *La Nueva Ruralidad en América Latina: Maestría de Desarrollo Rural 20 Años*, Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (Eds.): 21-40. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Tomo 2.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE. (2003) *Impacto del programa de educación rural (PER) Informe final*. CEDE – Universidad de Los Andes. Bogotá. [Versión electrónica]
- Chiriboga, Manuel (1999) “Cambios en los Enfoques Predominantes sobre Desarrollo Rural. Lo que hemos aprendido”. En *PRODAR, Revista Conmemorativa del 10. Aniversario, IICA*. Lima: CIRADCIID-CIAT.
- Congreso de la República de Colombia. (1994) Ley 115 de febrero 8 de 1994. Visita en 13 de junio de 2012 en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Contraloría General de la Nación (Colombia). (2003) *La deserción escolar en la educación básica y media*. Contraloría General de la Nación. Dirección de estudios sectoriales. Visita 5 de diciembre de 2010 en <http://aducesar.com/files/arc0000045.pdf>
- Contraloría General de la Nación (Colombia). (2010) *Auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial Proyecto de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural ejecutado por el MEN*. Contraloría General de la Nación. Visita 29 de junio de 2011 en http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?&folderId=29645217&name=DLFE-31232.pdf
- CRECE y Universidad del Rosario (2005). *Evaluación de los Modelos Educativos que Promueve el Proyecto de Educación Rural del MEN*. Visita agosto de 2011 en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-101945_archivo_pdf3.pdf
- DANE (2005) *Informe especial Censo General 2005 COLOMBIA-EDUCACIÓN*. Visita agosto de 2011 en: http://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf
- DANE (2005b) *Ficha técnica población rural*. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/Cepal/Poblacion_rural.pdf
Consultado noviembre de 2011

- DANE (2010) *Boletín de prensa Género 2012*. Visita junio de 2012 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/genero/bol_genero_2011.pdf
- De Grau, Mireia. (2002) *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo blanch.
- De Munck, J. (2008). “¿Qu’est-ce qu’une capacité?”. En *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, J. De Munck & B. Zimmermann, Paris: EHESS. Versión en español. S.f.
- De Sousa Santos, Boaventura: (2008) “La reinención del Estado y el Estado plurinacional.” En: *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Bolivia: CLACSO Coediciones, CIDES-UMSA, Muela del Diablo Editores, COMUNA.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (Colombia). (1999) *Documentos CONPES 3056. Autorización a la Nación para gestionar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$20 millones destinados a un programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector Educativo Rural Ministerio de Educación*. Bogotá: DNP [Versión digital]
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (Colombia). (2007) *La educación en cifras. Boletín 33 SISD*. DNP. Bogotá. Visita 20 de noviembre de 2011 en: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/SISD/boletin33.pdf>
- Durston, Jhon (2000). “Juventud rural y desarrollo en América latina, estereotipos y realidades.” En: *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Solum Donas, (Comp). Costa Rica: LUR Ediciones.
- Ellis, F. Biggs, S. (2001). “Evolving themes in rural development – 1950s - 2000s”. *Development policy review*. N° 19, Vol. 4: 437-448.
- Escobar, Germán; Reardon, Thomas y Berdegué, Julio. (2001). *Mejores prácticas y estrategias de intervención para fomentar la generación de empleo rural no agrícola en América Latina*. RIMISP. Visita 5 de marzo de 2011 en: <http://www.rimisp.org/FCKEditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0275-001861-escobaretalbuenaspracticass.pdf>
- FAO, REDUC, CRECE y Universidad Pedagógica Nacional. *La educación rural en Colombia: Estado del arte*. Bogotá: ARFO Editores.
- Flores Crespo, P. (2004). ¿Puede la educación generar desarrollo? [Reseña del libro: *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*]. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 6 N°2. Consultado el 29 de junio de 2011 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-flores.html>
- Garcés, Fernando (2007). *Representaciones sobre el quechua y el conocimiento quechua en la Reforma Boliviana*. Quito: UASB.
- Guerrero, Laura; García, Ana y Martínez, María. (2008). *Categorías etáreas: ¿Juventudes campesinas? Nuevas formas de socialización e identidad en el campo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colectivo de estudios y acción rural CEAR.
- Heredia, B., Palmeira, P., Leite, S. (2010). “Sociedade e economia do agronegócio no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 25, N° 74: 159-176.
- IICA (2000). *El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad “Nueva Ruralidad”*. Panamá: IICA.
- IICA (2003). *Lineamientos conceptuales y metodológicos sobre Proyectos Pedagógicos Productivos*. Coloquio sobre Proyectos Pedagógicos Productivos. Visita 30 de octubre de 2011 en: <http://repiica.iica.int/docs/B0062e/B0062e.pdf>

- Kannan, K.P. (1999). *Poverty alleviation as advancing basic human capabilities: Kerala's achievements*. Thiruvananthapuram: Compared Centre for Development Studies.
- Kay, Cristóbal (2001). “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina” En: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Francisco García Pascaul (Ed.): 337-359. Madrid: Universidad de Leida y Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación.
- Kay, Cristóbal (2007). “Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo XX”. En *La Enseñanza del Desarrollo Rural: Enfoques y Perspectivas*, Edelmira Pérez (Ed.): 49-111. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Kline, Rachel. (2000) *A model for improving rural schools. Current Issues of education*. Vol.2.
- Korovkin, Tanya y Sanmiguel, Olga (2007). “Estándares de trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador” *Íconos*, N° 29: 15-30.
- Lahera, P. Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales N° 95. Santiago de Chile. Visita 30 de octubre de 2012 en <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/politicaspublicas.pdf>
- Larrea, Carlos (2005). Educación, Equidad y Bienestar de los Hogares en América Latina. Buenos Aires: Debate IPE-UNESCO. Visita 15 de junio de 2011 en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/854/1/LARREAC-CON0006-EDUCACION.pdf>
- Lefebvre, Louis (2008). “La agricultura y desarrollo rural: Una crítica a las políticas del establishment en el Ecuador,” En: *Desarrollo rural y neoliberalismo*, Liisa North y Jhon Cameron (Ed.): 87-103. Quito: UASB y Corporación Editora Nacional.
- Londoño, Luis Oscar. (2008) *Educación en el medio rural y enfoques del desarrollo*. Medellín: PLANEA.
- Machado, Absalón (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Martínez, Luciano (2008). *Nuevos mercados rurales no agrícolas*. Quito: RIMISP.
- Martínez, Luciano y North, Liisa (2008). “*Vamos dando la vuelta*”: *Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Méndez, Sastoque y Marlon, Javier (2006). Incurción ocupacional rural en escenarios no-agrícolas y urbanos: Reflexiones en torno a la evidencia empírica. *Cuadernos de desarrollo rural*, N° 56, 117-135. [Versión electrónica]
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (1998). *Educación para la población rural: balance prospectivo*. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2003). *Articulación de la educación con el mundo productivo la formación de competencias laborales*. Visita 17 de septiembre de 2011 en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-85777_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2007). *Proyecto Educación Rural – PER Informe final (Incluidos Anexos)*. Equipo Técnico MEN-PER. [Versión electrónica]
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2010). *Criterios para la evaluación, selección e implementación de Modelos Educativos Flexibles como estrategia de atención a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad*. Dirección de calidad para la educación preescolar, básica y media. Subdirección de referentes y evaluación de la calidad educativa. [Versión electrónica]

- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (S.f.). “Articulación de la educación con el mundo productivo, competencias laborales generales.” *Serie Guías N° 21*. Visita 17 de septiembre de 2011 en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-106706_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (S.f a). Direcciones de poblaciones y proyectos intersectoriales. *Portafolio de modelos educativos*. Visita 17 de septiembre de 2011 en: http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articulos-89618_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (S.f b) *Glosario*. Visita 13 de julio de 2012 en: <http://menweb.mineduccion.gov.co/seguimiento/estadisticas/glosario.html>
- Ministerio del interior (Colombia) Decreto 1454 de 1997. Visita 13 de julio de 2012 en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1997/mayo/30/dec1454301997.pdf
- Mora J. y Sumpsi, J.M. (2004) *Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas*. Chile: Cuadernos FODEPAL.
- Moscoso, M. F. (2008). Subjetividades infantiles, migración y escuela. *Íconos*: N° 31: 131-144.
- Naspirán, Jesús (S.f.) *El proyecto educación para el sector rural – PER-un escenario de oportunidades para Colombia*. Documento de trabajo.
- North, Liisa (1997). "Que Pasó en Taiwan? Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural", En: *El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural*, Luciano Martínez (Ed.): 89-114 Quito: FLACSO.
- Ogbu, John (1981). “Etnografía escolar. Una aproximación a nivel múltiple”. En: *Lecturas de Antropología para educadores*, Velasco et al.: 145- 174. Madrid: Editorial Trotta. S.A.
- Osizak y O'Donnell: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación" *Revista Redes*. 1987.
- Osorio Pérez, Edelmira (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Norma Giarracca (Ed.): Buenos Aires: CLACSO.
- Osorio Pérez, Edilma. (2005) “Jóvenes rurales y acción colectiva en Colombia”. *Revista Nómadas* N° 23: 122-131 [Versión electrónica]
- Ospina, Pablo (Coord.) (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Corporación editora nacional.
- Oviedo, Alexis y Danny Wildemeersch (2008) “Intercultural education and curricular diversification: the case of the Ecuadorian Intercultural Bilingual Education Model (MOSEIB).” En *Compare* Vol. 38, N°4: 455-470.
- Parra, Rodrigo (1973). *Análisis de un mito: La educación como factor de movilidad social en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Parra Sandoval, Rodrigo (1996). *La escuela rural*, Bogotá: Plaza y Janés.
- Perfetti del Corral, Mauricio. (2005). Escuela nueva e igualdad. En: *Políticas educativas y equidad*, Seminario Internacional Sobre políticas educativas y equidad: 177-184. Santiago de Chile: UNESCO – UNICEF
- Piñeros Jiménez, Luis Jaime (2010). *Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009*. Bogotá: Proyecto Educación Compromiso de Todos.
- PNUD (2003). *El conflicto armado, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Bogotá: INDH PNUD.

- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD.
- Protterritorios (2010). *Diálogo territorial rural Iberoamericano 2010 sobre educación con inclusión*. Documento de Proyecto. Secretaría Técnica. Visita 30 de octubre de 2011 en: http://protterritorios.net/sites/documentos/3_Dialogo_Territorial.pdf
- Quijano, Aníbal. (2000) “Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina”. En: *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales: Perspectivas Latinoamericanas*, Edgardo Lander (Ed.) Buenos Aires: UNESCO/CLACSO.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. (2010) *Ch'ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rodríguez, Catherine; Sánchez Fabio y Armenta Armando (2007) *Hacia una mejor educación rural: impacto de un programa de intervención a las escuelas en Colombia (Evaluación de impacto PER)*. Bogotá: Universidad de los Andes. [Versión electrónica]
- Rodríguez, Yolanda. (2009) “Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú”. En: *Perspectivas de la educación en América Latina*, Ana María Goetschel (Ed.): 139-165. Quito: FLACSO y Ministerio de Cultura.
- Sáenz Obregón, Javier; Parra, Irene; Vélez, Sebastián; Rátiva, Sandra; Tolosa, Gabriel; Salazar, Alejandra. (2008) *Informe final Evaluación de los modelos implementados por el programa nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos del MEN. Componente cultural*. Grupo de Economía, Política Pública y Ciudadanía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Schejtman, A., Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y temas rurales N°1* Santiago de Chile: RIMISP. Visitado 13 de julio de 2012 en: <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf>
- Schejtman, Alexander (2008). “Alcances sobre la Agricultura Familiar en América Latina.” *Documento de Trabajo N°21. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. RIMISP. Visitado 5 de marzo de 2011 en http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/Alexander_Shejtm_an_doc21.pdf
- Schneider, S., Tartaruga, I. (2006). “Territorios y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos” En: *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*, Mabel Manzanal; Guillermo Neiman y Mario Lattuada (Eds.): 71-102. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Sen, Amartya. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En: *Cuadernos de Economía*. N° 29.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Surel, Yves. (2006) Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge. (Eds.): 43-73. Buenos Aires: ONU - FLACSO.
- Tedesco, Juan Carlos. (1982) *Características y necesidades educativas de los niños, jóvenes y adultos en las poblaciones menos favorecidas, rurales y urbanas*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.
- Triana, Alba Nidia (2011). La educación rural en Colombia durante el Frente Nacional (1958-1974). En: *¿Para qué enseñar historia?* Javier Guerrero Barón, Luis Wiesner Gracia, (Eds.) Bogotá: La Carreta editores - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Trivelli, Carolina. Yancari, Johanna y De los Ríos, Carlos. (2009). "Crisis y pobreza rural en América Latina." Documento de Trabajo N° 37 Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP. Visitado 5 de marzo de 2011 en http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N37_2009_Trivelli-Yancari-delosRios_sintesis-crisis-pobreza-rural-AL.pdf

UNESCO (2004) *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. PROYECTO FAO-UNESCO-DGCS/ITALIA-CIDE-REDUC

UNESCO (2011) *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación. Informe de seguimiento de la iniciativa "Educación para todos" en el mundo*. UNESCO

Zamora, Fernando (2005). *Huellas y búsquedas: una semblanza de las maestras y maestros rurales colombianos*. Bogotá: Fundación Universitaria Monserrate.

Entrevistas:

Exfuncionario PER 1. Profesional del PER entre el 2000 y el 2005. Tres sesiones de trabajo entre diciembre de 2011 y marzo de 2012.

Exfuncionario PER 2. Directivos del PER entre 2000 y 2011. Tres sesiones de trabajo entre enero de 2011 y junio de 2012.

Docente rural. Ejerció la enseñanza en escuelas rurales entre 1995 y 2005. Una sesión de trabajo en diciembre de 2011.