LA EDUCACIÓN DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO: EL CASO DE LA EDUCACIÓN RURAL (1966-2018)

ANGIE MELISSA TABARES BECERRA

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

SANTIAGO DE CALI

2023

LA EDUCACIÓN DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO: EL CASO DE LA EDUCACIÓN RURAL (1966-2018)

ANGIE MELISSA TABARES BECERRA

TRABAJO DE GRADO
LICENCIATURA EN HISTORIA

NILSON JAVIER IBAGÓN MARTÍN
DIRECTOR

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

SANTIAGO DE CALI

2023

Agradecimientos

Durante este largo recorrido fueron muchas las personas que contribuyeron para alcanzar tan anhelado logro. Quiero agradecer de manera especial a mi madre, por su apoyo constante, sus consejos, preocupación y amor. A María Victoria Mañozca y Mery Villegas, por abrirme las puertas de sus hogares durante mis estudios. A mi profesor Tito, por creer en mí e impulsarme a ir más allá de lo que conocía o podía imaginar. A mi Lore por amarme y preocuparse siempre. A mi compañero de vida, por su amor, paciencia, y apoyo durante el último año. A mis amigos por convertirse en una segunda familia y brindarme su cariño y apoyo constante. A mi tutor, el Doctor Nilson Javier Ibagón quien con su gran pasión y talento como investigador y docente me inspiro a investigar entorno a la educación y con paciencia y dedicación me acompaño a lo largo de este trabajo.

Resumen:

La presente investigación aborda el análisis de la educación y la educación rural en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de Colombia desde 1966 hasta 2018. En este sentido en el primer capítulo el lector encontrara los fundamentos históricos y conceptuales de la planificación para el desarrollo, desde su aparición en la URSS hasta su llegada a América Latina y Colombia. Posteriormente, en el segundo capítulo se analiza la forma en la que la educación se encuentra presente en los PND, como se concibe y que posibles factores influyeron en las diferentes concepciones de la educación a lo largo del periodo estudiado. Ya para finalizar, el tercer capítulo se enfoca en la educación rural y como esta ha sido maneja por el gobierno nacional, para esto se hace un breve recorrido de la educación rural durante la primera mitad del siglo XX y posteriormente se analiza como esta se encuentra presente en los PND, asimismo, se evalúa hasta qué punto las propuestas realizadas en los PND para el mejoramiento de la educación rural se llevan o no a cabalidad.

Palabras clave: Planeación, PND, Educación rural, Planeación educativa, Desarrollo

Índice

Introducción 7

PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES 16

1. La Planificación: entre el socialismo y el capitalismo 17

2. Discusiones en torno al concepto planificación: segunda mitad del siglo XX 21

3. La planificación llega a América Latina 24

3.1 Trasfondo ideológico de la planificación para el desarrollo en América Latina 26

4. Aplicación de la planificación para el desarrollo en Colombia 29

LA EDUCACIÓN DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE COLOMBIA 37

1. Influencias teóricas en la concepción de la educación presente en los PND 39

1.1 Modelos económicos y su impacto en el abordaje dado a la educación 45

2. A cerca de la planeación educativa y su desarrollo en Colombia 48

3. Abordaje discursivo y énfasis de la educación en los PND (1966-2018) 51

4. Análisis general del sector educación dentro de los PND 56

ENTRE LA PREOCUPACIÓN Y EL OLVIDO: LA EDUCACIÓN RURAL DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 65

1. La educación rural en Colombia durante la primera mitad del siglo XX 67

2. La educación rural dentro del apartado de educación de los PND (1966-2018) 76

3. Propuestas para mejorar la educación rural en los PND (1966-2018) 81

3.1 Estrategias diseñadas para ampliar la cobertura 87

3.1.1 Cobertura de la primaria rural 87

3.1.1.1 Escuela Unitaria 88

3.1.1.2 Escuela Nueva 89

3.1.1.3 Aceleración del aprendizaje 92

3.1.2 Cobertura en básica secundaria y/o media rural 93

3.1.2.1 Postprimaria Rural 93

3.1.2.2 Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) 95

3.1.2.3 Telesecundaria: televisión educativa 98
3.1.2.4 Convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA 99
3.1.3 Programas que abarcan primaria, secundario y/o media 100
3.1.3.1 Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR) 100
3.1.3.2 Servicio de Educación Rural (SER) 102
3.1.3.3 Programa de Educación Rural (PER) 103
3.1.4 Balance general de estrategias de cobertura 107
3.2 Estrategias diseñadas para mejorar la calidad de la educación rural 122
3.2.1 Formación docente: 123
3.2.2 Estímulos para docentes 124
3.3 Estrategias diseñadas para mejorar los índices de deserción 127
3.3.1 Programa de alimentos: 128
3.3.2 Transporte escolar 131
3.3.3 Balance sobre la deserción escolar 131
Conclusión 133
Lista de tablas 136
Lista de figuras 137
Anexos 139
Bibliografía 141

Introducción

La educación rural en Colombia históricamente se ha caracterizado por contar con bajos índices de cobertura, calidad y eficiencia, así como altas tasas de deserción y repitencia. Esta situación ha sido ocasionada por la confluencia de problemáticas de carácter social, económico y político, sumado a que las áreas rurales han tenido como rasgos distintivos: altos índices de pobreza, deficientes condiciones laborales, dispersión de la población, y presencia de grupos armados[1].

La primera de estas características suele limitar el acceso a servicios básicos de calidad (educación, salud, electricidad, etc.), puesto que, si estos no son eficientemente subsidiados por el Estado, los pobladores rurales difícilmente pueden pagarlos, debido fundamentalmente a las deficientes condiciones laborales en el campo, espacio donde predomina el trabajo informal. Los pocos ingresos de las familias y el difícil acceso a servicios educativos también han traído como consecuencia que en estas zonas aún exista un porcentaje significativo de trabajo infantil, el cual en muchos casos reduce la asistencia escolar de niños y adolescentes en edad de hacerlo[2]. Por otro lado, la dispersión de la población ha significado un problema en la medida que eleva los costos a la hora de ofrecer servicios públicos. Igualmente, el conflicto armado ha causado estragos de toda índole en estas zonas, y en la educación ha tenido efectos, como la destrucción y evacuación de los planteles educativos, deserción por desplazamiento forzado y/o reclutamiento armado, y suspensión definitiva o parcial de las actividades escolares[3].

A este problemático contexto se le ha sumado una insuficiente intervención del Estado. Dicha ausencia y la baja inversión han dado como resultado una brecha de desigualdad entre campo y ciudad, que se ve reflejada en la privación de los pobladores rurales de tener las mismas oportunidades de acceso y calidad en todos los niveles educativos. Por ejemplo, aunque en los últimos años se percibe un aumento en básica primaria y secundaria el acceso a educación superior aún es complejo para estos sectores, pues como indica el Plan Rural de Educación superior, para 2015 cerca de 500.000 mil jóvenes de entre 17 y 25 años contaban con título de bachiller -requisito básico para acceder a educación -, pero solo el 15% declaraba haber accedido algún tipo de educación superior[4].

---

[1] Para ahondar más al respecto revisar: Mauricio Perffecti "Estudio Sobre La Educación Para La Población Rural En Colombia" (2003). Marcela Bautista García y Gloria González, "Docencia rural en Colombia: educar para la paz en medio del conflicto armado" (Bogotá: Fundación compartir: 2019).

[2] Andrea Otero Cortés, "El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019", Revista Banco de la República, No. 281 (2019).

[3] Martha Lucia Carrero Arango y María Fernanda González Rodríguez, "La educación rural en Colombia: experiencias y perspectivas" Praxis pedagógica no. 19 (2006).

[4] Ministerio de Educación, "Plan Rural de educación Superior", (2020).

A partir de este contexto y teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene el Estado colombiano de garantizar el acceso de calidad a los diferentes niveles educativos para todos los pobladores sin distinción alguna[5], la presente investigación buscó identificar cómo a través de los años se ha abordado el problema de la educación rural en términos de política pública, pero desde una fuente específica: "Los Planes Nacionales de Desarrollo" (PND), documentos centrales de los Gobiernos Nacionales, en los cuales periodo a periodo los mandatarios exponen sus principales proyecciones. Pero ¿Por qué los PND?

Desde los años cincuenta la planeación de carácter estatal se convirtió en un tema de vital importancia para el Estado colombiano, esto debido a que el apoyo de organismos internacionales dependía de una adecuada implementación de este sistema. Ya para 1966, tras múltiples intentos se crea en Colombia el primer Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal, con el objetivo de servir como base y proveer los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno[6]. De ahí en adelante durante cada mandato presidencial se ha creado un PND y dado su carácter global, en estos documentos se incluyen múltiples sectores que son considerados prioritarios dentro del plan de gobierno, entre estos se encuentra el sector educación. Ahora, en vista de la notable relevancia que se les ha dado a los PND en los últimos cincuenta años, y debido a que en ellos se exponen las prioridades que se tendrá durante cada periodo presidencial, en este trabajo se consideró a estos documentos como un punto de partida para entender desde una escala nacional como el Estado ha abordado el problema de la educación rural.

Para dar respuesta a lo anterior, se planteó como cuestionamiento central ¿Cuál ha sido el abordaje, enfoque y alcance de los PND de Colombia en relación con la Educación rural de 1966 a 2018? Interrogante que tiene como objetivo central comprender hasta qué punto estos documentos, toman en cuenta las problemáticas educativas de la ruralidad y plantean alternativas eficientes para superarlas. Del mismo modo, como objetivos específicos esta investigación se propuso comprobar en qué medida estas propuestas traspasan lo discursivo y se convierten en una política real, así como también averiguar si el abandono estatal a la educación rural se da solo desde lo práctico o también desde lo discursivo.

En este sentido, los aspectos que justifican esta propuesta parten de distintas motivaciones, la primera de ellas es la convicción de que el territorio y la demografía rural son un pilar fundamental en el desarrollo del país y cuentan con un potencial, el cual históricamente

---

[5] Constitución política de Colombia, "Artículo 67",1991.

[6] Esta definición es hecha con base en la información que aparece en la página web del Departamento Nacional de Planeación. https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx

ha sido marginado y excluido de la agenda nacional[7], y es justamente la carencia de un óptimo desarrollo educativo la que ha propiciado esta situación -entre otros aspectos.

Por otro lado, se evidencio la necesidad de comprender desde un punto de vista general, en qué medida el gobierno nacional ha sido el causante de las deficientes condiciones educativas que se presentan en la ruralidad, asimismo, se tuvo en cuenta que un abordaje histórico de las propuestas contenidas en los PND y la evaluación de su ejecución, contribuyen al entendimiento de la problemática y pueden permitir a futuros investigadores desarrollar propuestas significativas para las poblaciones rurales del país, las cuales actualmente representan el 23,7% de la población total[8].

Aunado a esto, cuando se hizo una revisión bibliográfica preliminar a la investigación, se observó que la educación rural a pesar de ser un tema tan ampliamente trabajo desde distintas disciplinas, no cuenta con muchas investigaciones que tomen los programas de gobierno (PND), como referencia principal de análisis, por lo que este trabajo se configura como un aporte al conocimiento de una problemática desde una fuente que no ha sido tan extensamente trabajada.

Ahora bien, en cuanto al estado de la cuestión este estuvo determinado por tres ejes temáticos, desde los cuales se buscó tener un acercamiento a aquellos trabajos que han abordado esta área de estudio. El primero fue un balance de las investigaciones hechas en torno a la educación rural. En este proceso se logró identificar que esta es un área de estudio que paulatinamente se ha ido consolidando y creciendo de forma significativa, y esto se ha manifestado en un incremento de la producción bibliográfica tanto de artículos científicos, como de libros y trabajos de grado, como en el aumento de grupos de investigación que toman esta área como línea principal. Por otro lado, se identificó que entre los países pioneros en este tipo de investigaciones se encuentran México y España[9] los cuales muestran un temprano y constante desarrollo investigativo de la educación rural.

---

[7] Cuando se menciona esto es importante aclarar que se reconoce la importancia que ha tenido la ruralidad en cuanto a lo que respecta el sector agrario, no obstante, se cree firmemente que los pobladores rurales pueden ofrecer mucho más. Asignarles el rol de proveedores es una forma de encasillarlos y limitar tanto sus deseos propios como su potencial.

[8] DANE, "Situación de las mujeres rurales desde las Estadísticas Nacionales" Serie notas estadísticas (2018).

[9] Algunas de las investigaciones encontradas para el caso de México fueron: G.M Coverdale, "La Planeación educativa en relación con el desarrollo rural" (México: Unesco, 1967). Martha Donis y David L Raby. "Ideología y construcción del Estado la fundación de la política de la educación rural en México 1921-1935" Revista mexicana de sociología (1989). Marco. A Calderón, "Festivales cívicos y educación rural en México 1920-1940", Relaciones 106, Prima Vera, (2006). En cuanto a España está: "La escuela rural" Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (1954), "Programas escolares y medio ambiente campesino", Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (1967).

En el caso particular de Colombia, se notó que existe un número considerable de trabajos que abordan esta temática, no obstante, las investigaciones de carácter histórico son relativamente escasa, son disciplinas como la sociología, la antropología y la pedagogía las que más han trabajado sobre este tema. A continuación, se describen algunas investigaciones que se acercan al propósito de esta investigación.

Por un lado, están aquellos trabajos que se enfocan en hacer una exploración en torno a la "evolución" de la educación rural con el fin de entender qué condiciones han determinado los problemas que la aquejan. En ese sentido, se destaca la investigación realizada por Yolanda Hernández Roso[10], la cual se enfocó en rastrear desde 1994 hasta el 2018, el desarrollo de la educación rural, preguntándose principalmente por "los significados que rodean lo rural, las formas que asume la educación y los sujetos involucrados en el contexto de la educación rural"[11]. Dicha caracterización se realizó a partir de las publicaciones realizadas entre 1994 y 2018 por cuatro revistas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia[12]. No obstante, la investigación también hace uso de otras fuentes tales como: informes del DANE, leyes, decretos y Planes Nacionales de Desarrollo. En este sentido, esta investigación permite ver desde una perspectiva académica como se ha abordado el tema de la Educación rural. Asimismo, se encuentra la investigación de Lizeth Judith Bautista y Leidy Johana Hurtado[13], la cual se cuestiona si dentro del abordaje que se le da a la Educación rural en Colombia, se tiene en cuenta la "contextualización"; esto con el fin de comprender hasta qué punto existe un diálogo entre los saberes locales y los saberes occidentales. Para dar respuesta a este interrogante, esta investigación analiza los principales modelos educativos y contrasta dicha información con entrevistas semiestructuradas.

Por otra parte, están aquellas investigaciones que buscan evaluar la evolución de la educación rural desde las políticas públicas. En este sentido destacan los trabajos de Aline Helg y Jorge Eduardo Serrano. En la primera de estas investigaciones[14] se hace un recorrido por la historia de la educación en Colombia desde principios del siglo XX, ahora bien, aunque el tema no es exclusivamente la ruralidad, la autora hace una caracterización muy completa de la

---

[10] Yolanda Hernández Roso, "Revisión de las trayectorias y prácticas de la educación rural en Colombia entre 1994-2018" (Tesis especialista en pedagogía. Universidad Pedagógica Nacional, 2020)

[11] Yolanda Hernández Roso, "Revisión de las trayectorias y prácticas", 10.

[12] Nodos y Nudos, Pedagogía y Saberes y la Revista Colombiana de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional y la Revista de Investigación y Pedagogía Praxis & Saber de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.

[13] Lizeth Judith, Bautista y Leidy Johana Bautista, "Hacia la construcción de una educación rural contextualizada" (Tesis de Lic. En Educación Infantil. Universidad pedagógica nacional, 2017).

[14] Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. (Colombia: Plaza & Janes editores, 2001)

Educación rural para aquella época, poniendo en evidencia las marcadas diferencias respecto a la urbe. En cuanto a la investigación de Serrano[15], este se dedica a analizar las condiciones de la básica primaria bajo las políticas neoliberales. Es así como el autor hace un análisis de las diversas políticas públicas que implican a la educación y cómo estas impactan específicamente a la educación rural.

El segundo eje exploró las investigaciones hechas en torno a la planeación educativa, pues básicamente lo que se hace en los PND es una planeación por sectores a escala nacional, y desde ahí se despliegan programas más específicos. En este proceso se identificó que la planeación educativa empezó a consolidarse como campo de estudio en los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando el contexto de la posguerra trajo consigo un aumento en la oferta y demanda educativa y por consiguiente una complejización estructural del sistema educativo, el cual acudió a la planeación como estrategia organizativa enmarcada en el nuevo boom del desarrollismo. Uno de los documentos de gran valor que reflexiona sobre este tema y lo relaciona directamente con el proceso de aplicación de la ideología del desarrollo en los países Latino Americanos, es el borrador escrito por Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo en 1977[16], donde se narran los inicios, desarrollos, éxitos y dificultades vividas durante las primeras implementaciones de la planeación educativa.

Ahora bien, vale mencionar que durante la época anteriormente mencionada y hasta los años noventa, se dio una producción masiva de documentos como ensayos críticos e informes, producidos principalmente por instituciones como The United Nation Educational and Cultural Organization (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Esta documentación fue producida principalmente en países como Chile, México y Francia, y en paralelo a esto se realizaron simposios y seminarios acerca del tema[17]. Dichos documentos, se centraban básicamente en orientar el proceso de planificación y evaluar los resultados de este en distintos países y regiones.

Asimismo, se pudo observar que en el ámbito universitario y para esta misma época, se empezó a producir tesis y artículos relacionados con el tema pero con la particularidad que dicha

[15] Jorge Eduardo Serrano, "Educación y neoliberalismo: el caso de la educación básica rural en Colombia. 1990-2002" (Tesis para optar por el título de magíster en desarrollo rural. Universidad Javeriana, 2007).

[16] Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo. "La Planificación Educativa en América Latina, una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región" (Argentina: Comisión Económica Para América Latina Oficina Buenos Aires. 1977).

[17] Esta afirmación se basa en una revisión sistemática hecha en los repositorios de la Unesco y la CEPAL

planificación educativa era enfocada en casos específicos, en este sentido, destaca la producción de la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad del Valle, donde se encontró una mayor cantidad de estas investigaciones, también vale mencionar la existencia de algunas textos producidos por el Ministerio de Educación[18].

En cuanto al tercer eje, este se orientó en las investigaciones que se han enfocado en estudiar la política pública de educación rural, puede notarse que no son tan abundantes y que la producción encaminada en esta temática empieza a aumentar a partir del año 2017. Dentro de la bibliografía encontrada se puede observar que dicha temática aún no se consolida como un campo de estudio, sino más como un subtema que ha sido abordado desde las particularidades de algunas políticas públicas específicas[19]. No obstante, vale resaltar que algunos documentos de mayor extensión -como es el caso de algunas tesis-, han ahondado un poco más en el tema de la política pública en educación y como el cumplimiento o no de las mismas ha afectado la educación en las zonas rurales. Asimismo, algunos trabajos reflexionan acerca de la carencia de políticas públicas para el sector

Ahora bien, con el objeto de dar respuesta a los cuestionamientos surgidos en el marco de esta investigación se recurrió al Análisis de Contenido de carácter cualitativo en tanto fundamento metodológico. Este enfoque ampliamente usado en Ciencias Sociales responde a un método sistemático y objetivado en la medida que utiliza procedimientos, variables y categorías que responden a criterios de análisis definidos y explícitos, lo cual, permite realizar estudios comparativos entre diversos documentos[20].

Así pues, esta investigación tomó como universo de análisis[21] los trece Planes Nacionales de Desarrollo que se escribieron entre 1966-2018 y a partir de una primera revisión se establecieron tres unidades de análisis[22], las cuales a su vez se dividen en categorías y subcategorías (anexo 1 y 2). Las unidades de análisis hacen referencia a elementos constitutivos del universo de análisis y pueden ser de diferente tipo, en este caso particular se tomó como

---

[18] Esta afirmación se hace con base en la revisión de los repositorios de universidades colombianas, tales como: la Universidad Nacional de Colombia, La Universidad Tecnológica de Pereira, La Universidad del Valle, La Universidad del Cauca, La Universidad de los Andes, entre otras.

[19] Entre las investigaciones encontradas destacan: "Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002", "Planeación de la política pública de gobierno digital en instituciones educativas del sector rural", "Lectura crítica feminista de los lineamientos de política de la educación rural en Colombia".

[20] F Bernete, "Análisis de contenido (cuantitativo y cualitativo)" en *Conocer lo social: estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos*, ed. por Antonio Lucas Marín y Alejandro Noboa (Madrid:2013).

[21] En la metodología de análisis de contenido "El conjunto de los documentos que se analizan recibe el nombre de corpus o universo de análisis y se determinan en función de los objetivos y las circunstancias de la investigación". F Bernete, "Análisis de contenido" 239.

[22] Estas unidades de análisis, también llamadas unidades de muestreo hacen referencia a cada uno de los elementos que constituyen el universo de análisis. F Bernete, "Análisis de contenido" 240.

unidades dos apartados específicos y un tema, como apartado se encuentra la introducción de los PND y la sección que habla específicamente de educación, y como tema se encuentra la educación rural. El motivo de escoger la introducción como unidad de análisis se debió a que es este el espacio en el cual se aborda de forma general las preocupaciones y soluciones para las diferentes problemáticas que según el gobierno de turno aquejan al país. En este sentido, la presencia o ausencia de referencias relacionadas con educación arrojan información valiosa acerca de la relevancia que en ese contexto se le da a la Educación en general. Por su parte, el apartado de educación de los PND fue escogido porque es el área principal en la cual se concentra la información que define la naturaleza del problema de investigación. En cuanto, a la educación rural, es preciso mencionar que esta es analizada dentro del apartado general de educación y se determinó como unidad de análisis debido a la relevancia que ocupa en la investigación, y lo específico que es su análisis.

Una vez seleccionadas las unidades de análisis, la información fue recolectada por medio de dos matrices (anexo 1 y 2) hechas en la plataforma Excel. La primera matriz tuvo como objetivo determinar la relevancia y lectura que se le da a la educación en general y en ella se inscribieron dos unidades de análisis, de las cuales se desprendían categorías y subcategorías[23] respectivamente. La primera unidad de análisis fue la introducción/presentación de los planes, de la cual se estableció como categoría la "relevancia que se le da a la educación dentro de la presentación del plan. Para determinar con mayor precisión el análisis propuesto se establecieron subcategorías tales como el número de veces que se hace referencia a la educación y que tipo de mención se hacía sobre ella.

La segunda unidad de análisis fue la sección del sector educación que se encuentra dentro de los planes, aquí se establecieron dos dimensiones analíticas, la primera buscó determinar la relevancia que se le da a la educación como plan sectorial y la segunda explora las diversas concepciones de educación que se tienen en cada uno de los planes. En el primer caso, las unidades de registro miden la relevancia de acuerdo con la posición del apartado de educación y con la extensión del mismo respecto a la extensión de cada uno de los planes. En la segunda, se toma un listado de definiciones las cuales salieron a partir de varias revisiones analíticas de los planes. Estas no solo permiten ver las diversas concepciones que se han tenido de la educación sino cuales se repiten más a lo largo de los años.

[23] Estas subcategorías equivalen a lo que en análisis de contenido se le llama "unidades de registro" y se refieren a cada una de las entradas de información relevante para su posterior tratamiento.

Una vez definido el panorama general del abordaje que se le da a la educación en los PND, se empieza a ahondar específicamente en la educación rural, ejercicio que se realizó por medio de una segunda matriz. En esta, el tema "educación rural" se tomó como Unidad de análisis y a partir de ahí se desarrollaron cuatro categorías las cuales a su vez contaron con sus respectivas subcategorías como en la primera matriz. En este caso, por medio de la información recolectada en la matriz se pretendió determinar el abordaje e importancia que se le da a la educación rural, así como también las problemáticas que se identifican y las soluciones que se proponen dentro del apartado de educación. La primera categoría pretende determinar en términos cuantitativos la importancia que se le da a este tipo de educación dentro del sector específico de educación. Así pues, las unidades de registro/subcategorías examinan: el número de veces que se hace referencia a la educación rural, que tanto espacio se dedica para hablar específicamente de la educación rural, y si se menciona a la educación rural como prioridad.

Una vez identificado que tanto se hace referencia a la educación rural, la segunda categoría buscó establecer con qué fin se hacen estas menciones, pues tras una revisión preliminar de los PND se observó que en algunas ocasiones se hace una mención general, en otras se enfocan principalmente en dar un diagnóstico sin que esto necesariamente implique plantear soluciones, y en otras se proponen estrategia para las múltiples problemáticas. También se hizo una distinción entre sí las problemáticas y soluciones eran específicamente de la ruralidad o por el contrario implican al sector urbano y rural. Esto se hizo con el fin de ser lo más específico posible a la hora de valorar la pertinencia o no que tiene la educación rural en el sector educación, pues no es lo mismo dar un diagnóstico que proponer soluciones.

Posteriormente, la tercera categoría se enfoca en identificar las principales problemáticas que según los planes aquejan a la ruralidad. Aquí se logró identificar que existe una constante en cuanto a problemáticas que se pueden agrupar en cuatro grandes problemáticas, estas problemáticas hicieron las veces de subcategorías y por medio de estas se rastreó en cuántos planes aparecían presentes. La última categoría se cuestiona acerca de las propuestas que desde los distintos planes se han realizado para dar soluciones al problema educativo, esto con el fin de determinar cuáles tienen mayor trascendencia y perdurabilidad a través de los años.

Ahora bien, para llevar a cabo esta investigación, se usó como fuente primaria los trece Planes Nacionales de Desarrollo que comprenden la temporalidad estudiada; del mismo modo se emplearon diversas normativas (leyes, decretos, etc.), por medio de las cuales se buscó constatar el cumplimiento de las distintas propuestas planteadas en los PND. Dichos documentos complementarios se abordaron como unidades de contexto. Adicionalmente a este

proceso, también se trabajó con aproximadamente ochenta fuentes secundarias las cuales sirvieron de soporte argumentativo y contextual de la propuesta. Entre los documentos consultados se encuentran informes de la CEPAL, trabajos de grado, artículos, libros, capítulos de libros, informes del Ministerio de Educación, entre otros.

A partir de este enfoque metodológico y teniendo en cuenta que esta investigación se abordó desde un método deductivo el cual va de lo general a lo particular, el presente trabajo fue estructurado en tres capítulos organizados de la siguiente manera: En el capítulo uno, se aborda la planeación para el desarrollo desde sus orígenes a principios del siglo XX, hasta su llegada a América Latina a mediados de los años cuarenta y su evolución en Colombia desde los cincuenta. El segundo capítulo, se enfoca en analizar el abordaje de la educación dentro de los PND. Para ello, se inicia reflexionando en torno a cómo las principales teorías del desarrollo han tenido influencia en las concepciones de educación presentes en los PND. Posteriormente, centrando la mirada en el contexto colombiano, se revisa el impacto que los modelos económicos han tenido respecto a la interpretación y gestión de la educación en el país. Luego de esto, se inicia un recorrido por el desarrollo de la planificación educativa en Colombia. En la parte final del capítulo, se hace un análisis de los PND, dicho análisis se divide en dos partes, la primera es una revisión del aparato discursivo, es decir, las interpretaciones y roles que se le asignan a la educación en cada uno de los PND. Por su parte el último apartado está dedicado a hacer un balance general de cada uno de los PND, desde el cual se hace un seguimiento del enfoque de estos documentos en los distintos periodos presidenciales.

Ya para finalizar, el tercer capítulo se enfoca exclusivamente en la ruralidad. Es así como en primera instancia se hace un contexto histórico de cómo fue el desarrollo de la educación rural la primera mitad del siglo XX. Más adelante, se analiza la forma en la cual aparece la educación rural en los PND, para posteriormente exponer y evaluar cada una de las propuestas que a lo largo de los trece PND han buscado dar respuesta a las principales problemáticas educativas de este sector.

Capítulo 1.

PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES

A la hora de entender en los planos teórico y práctico los alcances de la planificación, lo primero que se debe tener claro es que, es un concepto amplio, y su significado puede variar dependiendo de los intereses investigativos y políticos. También, es importante tener en cuenta, que en la bibliografía que trata sobre el tema suele alternarse las palabras planificación y planeación para referirse al mismo fenómeno[24]. Ahora bien, teniendo en cuenta lo antes mencionado, es preciso aclarar que a lo largo de esta investigación se estará haciendo referencia a la planificación de carácter estatal, aquella que algunos autores[25] e instituciones como la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) han llamado planificación para el desarrollo. Dicha limitación obedece a que la fuente principal de análisis de este trabajo son los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia, los cuales responden a un tipo de planificación de carácter estatal.

Al rastrear los orígenes de esta categoría se puede evidenciar que la acción de planear es casi tan antigua como el hombre mismo. El hecho de organizar y estructurar las acciones para alcanzar un determinado propósito ha sido una característica estrechamente relacionada al ser humano, la cual con el pasar de los años se ha ido perfeccionando hasta adquirir en una época reciente un carácter científico[26]. Este carácter científico de la planificación no se vería hasta el siglo XX, cuando la recién creada URSS haría uso de la misma para modernizar y mejorar su economía. Posteriormente, este modelo sería tomado y adaptado por los países capitalistas después del desolador escenario de la Segunda Guerra Mundial.

A partir de lo anterior, en este capítulo se aborda en un primer momento un recorrido histórico en torno a los orígenes y consolidación de la planificación para el desarrollo,

---

[24] En la bibliografía que se ha usado en este artículo sobre la planificación en la URSS, Europa y América Latina se ha encontrado el uso de la palabra planificación, sin embargo, en el caso particular de Colombia se alternan las palabras planificación y planeación, siendo esta última la que predomina, tanto en la bibliografía como en los documentos oficiales y órganos administrativos.

[25] Ruth Saavedra Guzmán et al., *Planificación del Desarrollo* (Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001).

[26] Saavedra Guzmán et al., *Planificación del Desarrollo*…, 38.

exponiendo el caso de la Unión Soviética y los países de Europa Occidental. Luego, se discute teóricamente el concepto de planificación y lo que este significó tanto para el sistema socialista como para el capitalista. Más adelante, se muestra cómo, bajo la influencia y casi imposición de organizaciones internacionales como el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la CEPAL, la Alianza para el Progreso, entre otras, —y durante un contexto de tensiones políticas de los países comunistas y capitalistas—, se trasladó el modelo de planificación a América Latina y con este el ideal del desarrollo, lo cual conllevaría a la creación de Oficinas de Planificación en muchos países latinoamericanos, incluido Colombia. Ya para la parte final se hace un recorrido por la implementación de la planificación en Colombia, mostrando cómo, este fue un proceso lento de práctica y error por medio del cual se logró establecer un sistema sólido que se convertiría en la base de las políticas públicas en el país.

1. La Planificación: entre el socialismo y el capitalismo

La planificación como método aplicado a la organización de la sociedad, cuenta con un vasto legado y sus antecedentes se remontan casi al origen de las primeras civilizaciones, antes de que se estableciera como método con base científica e ideológica. Se puede observar que esta idea toma un gran ímpetu durante la Revolución Francesa, cuando se constituye como "una intervención deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes"[27]. No obstante, en el siglo XX, con la conformación de la Unión Soviética y las crisis que atravesaban los países capitalistas a raíz de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial se establece la planificación como un método con base científica y un proceso político estrechamente ligado al concepto de desarrollo.

Tras la Primera Guerra Mundial, la Revolución de 1917 y la Guerra Civil Rusa, la primera en poner en marcha este sistema fue la recién creada Unión Soviética, la cual, mediante la Nueva Política Económica y los Planes Quinquenales se propuso un riguroso plan para transformar a la URSS desde una economía atrasada que no contaba con industrias básicas, hacia un país que alcanzará e incluso superará el nivel de naciones más industrializadas del orbe[28]. Este tipo de planificación, actualmente conocida como planificación centralizada, estuvo más enfocada en un crecimiento económico que en la ejecución de políticas para el

[27] Saavedra Guzmán, *Planificación del Desarrollo*…, 15.

[28] Germán Huayamave, "Los planes quinquenales en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas bajo un régimen totalitario", GACETA SANSANA, (2016): 43. https://www.researchgate.net/publication/312529817.

bienestar social, y a pesar de cumplir su propósito económico tuvo fuertes impactos sociales, como el sometimiento de la población campesina al trabajo forzado[29].

No obstante, la efectividad de la planificación en la URSS fue tal que los países capitalistas después de la crisis del 29 y, con mayor fuerza, pasada la Segunda Guerra Mundial, vieron la necesidad de copiar a su manera dicho modelo, menester que desde muy temprano ya era evidenciado por intelectuales rusos como V. V. Obolensky-Ossinsky quien para 1936 escribió:

> La crisis mundial del capitalismo adelanta ahora dos razones para la crisis: (1) falta de coordinación-anarquía-en los procesos económicos (…) Contrastadas con el ejemplo vivo de la Unión Soviética, estas contradicciones del Capitalismo se señalan de modo particularmente impresionante. Y en vista de que la ausencia de estas contradicciones en la Unión Soviética se debe evidentemente a la planificación económica social, toma cuerpo la idea de tomar este modelo de "planificación" y de trasplantarlo a una atmósfera de economía capitalista.[30]

A través de este tipo de posicionamientos se puede evidenciar, por un lado, que la crisis económica de Occidente había traspasado las fronteras al nivel que los intelectuales rusos discutían sobre la misma y, por el otro, que la efectividad de la planificación en la URSS había sido tan rápida y notoria que se percibió como un modelo para salir de la crisis del capitalismo. Pero ¿En qué había consistido dicha planificación? Y ¿a qué se debía su efectividad?

Una vez conformada la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas[31] (URSS), el nuevo gobierno a la cabeza de Vladimir Lenin tuvo el arduo trabajo de sacar a flote un Estado que se hallaba en las ruinas; a pesar del vasto territorio, la abundante población y la amplia variedad de recursos primarios, el país contaba con un gran atraso económico y social, la industria era casi inexistente, la electricidad escasa y más de la mitad de la población analfabeta, condiciones que configuraban un estado de miseria si se le comparaba con los demás países desarrollados. Esta situación fue afrontada por Lenin por medio de la Nueva Política Económica -o NEP por sus siglas en inglés-, la cual tenía como propósito principal la industrialización del país y por ende el surgimiento de la economía[32].

---

[29] Germán Huayamave, "Los planes quinquenales".

[30] V. V. Obolensky-Ossinsky, "La Naturaleza y las Formas de la Planeación Económica Social", El Trimestre Económico 3, n.° 12 (1936): 457. http://www.jstor.org/stable/23393882.

[31] La URSS fue oficialmente creada el 30 de diciembre de 1922.

[32] Germán Huayamave, "Los planes quinquenales", 44-45.

Es así como la planificación empieza a ser usada como método para la recuperación y desarrollo económico de lo que primero fue la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y posteriormente la URSS. El primer plan que se creó fue el plan GOELRO, un programa que para 1920 se proponía la electrificación del país, considerada por Lenin como la piedra angular del progreso. En este primer momento, el gobierno calculó un periodo de entre diez y quince años para la construcción de 30 centrales eléctricas, por medio de las cuales buscaba duplicar los niveles de producción industrial vigentes antes de la Guerra[33].

Esta nueva política económica tuvo una duración aproximada de 7 años y durante este tiempo se consiguió llevar la economía al nivel en que se encontraba antes de la revolución de 1917 y la Primera Guerra Mundial e incluso mejorarla[34], pero no todos los miembros del partido se encontraban a gusto con la misma, dado que dicha política implicó "un retorno transitorio a formas de capitalismo controlado"[35]. Para 1928, Iósif Stalin asumió la dirección de la Unión Soviética y para llevar a cabo tan ambiciosos proyectos la URSS recurrió a la planificación centralizada, dejando de lado la NEP, este tipo de planificación significó la sustitución de la economía de mercado de modo que el "sector estatal constituía el sector dominante sin contrapeso"[36], y su materialización se dio por medio de los llamados planes quinquenales, los cuales destacan por ser los primeros programas en la historia "elaborados científicamente, que abarcaba todas las ramas de la economía y de la cultura"[37].

El primer plan quinquenal de la URSS tuvo como objetivo principal la estructuración de la industria pesada y se propuso hacerlo sin ayuda externa. Esta detallada estrategia comprendía tareas para 50 ramas de la industria, sumada la agricultura, el comercio, el transporte, la instrucción, la sanidad, la construcción de viviendas y el desarrollo de los servicios[38], asimismo, "programas económicos detallados de cada empresa no sólo para el año sino también por trimestres, especificando las tareas productivas de los talleres, de las brigadas y de cada obrero"[39]. Para sorpresa de muchos, las metas propuestas por el primer plan quinquenal fueron cumplidas antes de los 5 años estipulados, a los 4 años y 3 meses fue posible ver los cambios de un país que pasó de una economía agraria a una industrial, sin embargo, este acelerado crecimiento se dio de una forma tan abrupta que tuvo alto costo social. Según

---

33 Germán Huayamave, "Los planes quinquenales", 45.

34 María Rosa Liarte Alcaine, "De la NEP a la URSS", Revista de Claseshistoria, no. 3 (2010): 27. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/402994.

35 María Rosa Liarte Alcaine, "De la NEP a la URSS", 26-28.

36 Máximo Aguilera. *La crisis de las economías centralmente planificadas* (Santiago de Chile: Flacso, 1990), 23.

37 Germán Huayamave, "Los planes quinquenales", 46.

38 Germán Huayamave, "Los planes quinquenales",46.

39 Germán Huayamave, "Los planes quinquenales", 46.

algunos estudios se estima que las víctimas mortales alcanzaron un número no menor a veinte millones[40].

Las características distintivas de esta primera planificación en la URSS estriban en una naturaleza fuertemente coercitiva y desequilibrada, la cual fue el resultado de un momento histórico puntual, donde, bajo la premisa de Lenin: no era posible instaurar el socialismo, sino habían madurado las condiciones económicas para él; ideas inspiradas en los postulados de Marx. Como consecuencia y dada la premura del momento, todo sacrificio era válido con tal de instaurar el socialismo. El éxito del primer plan fue mirado sin reparo, y se hizo popular en el mundo entero, al punto de llegarse a ver al Estado socialista como un "signo de la economía que no conoce crisis y se desarrolla en interés de toda la sociedad"[41].

En contraste, mientras la Unión Soviética veía los resultados del primer Plan Quinquenal, la economía capitalista se encontraba sumergida en la Gran Depresión, la cual según Polanyi era el estado dramático de una crisis general que había iniciado con la finalización de la Primera Guerra Mundial[42]. Como consecuencia de la guerra la producción industrial y agrícola tuvo un retroceso significativo en comparación con el crecimiento que se venía dando antes de 1914.

Tras la crisis anteriormente mencionada y la Segunda Guerra Mundial los países capitalistas de Europa Occidental guiados por el Plan Marshall optaron por acoger un método de planificación enfocado en el crecimiento económico a corto plazo y estrechamente ligado con el concepto y discurso de desarrollo pues necesitaban recuperarse lo más pronto posible del debilitamiento económico y social que había ocasionado la Segunda Guerra Mundial. La crisis de 1930 había dejado consigo grandes enseñanzas entre ellas la idea de que era necesaria la intervención del Estado para regular la economía y el legado de un Estado de bienestar. En este sentido, "las políticas intervencionistas en Europa fueron el punto de partida del conjunto de cambios sociales, institucionales y económicos que luego se consolidaron finalizada la Segunda Guerra Mundial"[43]. Es justo en el contexto de la posguerra que se diseñaron en Europa los Primeros Planes de Desarrollo y se implementaron políticas de estabilización económica, bajo las directrices del plan Marshal y la puesta en práctica del New Deal.

---

[40]J Lukacs, en Germán Huayamave "Los planes quinquenales", 49.

[41] G. Sorokin, *La planificación de la economía de la URSS* (Moscú: Editorial Progreso, s.f., 1962), 32.

[42] Karl Polanyi, "El mecanismo de la crisis económica mundial", Revista de Economía Institucional, vol. 20, n.º 38 (2018): 305-320. DOI: 10.18601/01245996.v20n38.13

[43]Pablo Martín Aceña, Ed, *Pasado y presente: De la gran depresión del siglo XX a la gran recesión del siglo XXI* (Fundación BBVA, 2011), 70. https://www.fbbva.es

Como suele suceder, la planificación se convirtió en un tema de estudio entre economistas y académicos del mundo occidental, y como toda idea nueva tuvo adeptos y detractores[44]. Algunos países como Alemania y Estados Unidos se resistieron a la misma, sin embargo, la economía de mercado se quedó corta a la hora de ofrecer soluciones para recuperar los países en crisis y brindar un bienestar social, motivo por el cual de forma directa o indirecta se recurrió a la planificación para organizar la sociedad y promover desarrollo de esta. De esta forma en muchos de estos países se terminó instaurando un modelo de economía mixta o en su defecto la figura del Nuevo Estado Industrial.

Entre los defensores del modelo de planificación se encuentra el sociólogo húngaro Karl Mannheim, quien para la segunda mitad del siglo XX dedicó varias de sus obras a la defensa de la planificación como método no solo en el proceso de recuperación económica, sino también como una forma de caminar a una sociedad más libre, democrática y justa[45]. Para los años 60 y 70 se dio un auge de la planificación en los países occidentales e instituciones como la ONU dedicaron considerables recursos en la investigación y práctica de la planificación, no solo de los países de Europa Occidental, sino también de África y América Latina.

2. Discusiones en torno al concepto planificación: segunda mitad del siglo XX

La noción más básica de planear propone que el concepto significa crear un "Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado"[46], definición que se aplica casi a todas las áreas. No obstante, con el trasegar de los años este concepto ha adquirido un carácter polisémico que se adapta a cada materia específica. Por ende, las definiciones que se encuentran de este suelen estar relacionadas con un área específica del conocimiento la cual ha adaptado el significado a sus necesidades. Por

[44] J. Bernardo Peña. menciona que entre quienes no veían la planeación como una opción para el sistema capitalista, se encontraba el economista francés Charles Bettelheim quien mencionaba que "En realidad, las economías de los países capitalistas no pueden ser economías planificadas pues ellas son siempre economías de mercado en las cuales las decisiones últimas se toman por los propietarios de los medios de producción". J. Bernardo Peña. "Reflexiones sobre la planificación y el Estado de Bienestar" Estudios Económicos Regionales y Sectoriales. AEEADE 1, no 1(2001):3.

[45] "Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático". Karl Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática* (Fondo de Cultura Económica, 1982), 34.

[46] "Planificación", Real academia española, acceso el 29 junio de 2022. https://dle.rae.es/planificaci%C3%B3n

ejemplo, en política, el término ha estado estrechamente relacionado con el concepto de desarrollo[47].

Ahora bien, al rastrear los primeros momentos en los que se usó la planificación como un método con base científica se puede identificar la administración como gran área del conocimiento desde donde se empezó a hablar de dicho método. En este sentido destacan los avances de Frederick Taylor y Henri Fayol, quienes quisieron sustituir el empirismo en las empresas por un método científico en el que la planificación interviniera como función e instrumento de la dirección[48]. Sin embargo, no está dentro de los fines de esta investigación ahondar más allá de los significados que se le ha dado al concepto de planeación fuera de la organización estatal de la sociedad. En esta área se pueden identificar dos tipos particulares: la planificación centralizada y la planificación indicativa.

El siglo XX se constituyó en el espacio temporal en el que se dio el auge de la discusión del concepto de planificación, y las primeras formas de esta fueron como ya se ha visto en la Unión Soviética. A este tipo de planificación se le llamó 'planificación centralizada' o 'economía planificada' y fue inspirada en los postulados de Carlos Marx y la ley del desarrollo armónico[49]. Fue permeada por una percepción exterior negativa debido a su carácter coercitivo y limitante de la propiedad privada y al fuerte rechazo de cualquier idea comunista dentro del mundo capitalista. Para el mundo socialista el concepto de planificación centralizada no sólo significó un método, sino que era algo inherente al proceso de alcanzar los principios socialistas[50].

En un artículo sobre este tema, Ernesto Guevara expresa que "la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena

---

47 Para abordar más sobre el tema, ver: Ruth Saavedra Guzmán et al., *Planificación del Desarrollo* (Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001). German Arboleda Vélez, *Planeación y desarrollo* (Colombia: Alfaomega SA, 2020).

48 Ruth Saavedra Guzmán, "Planificación del desarrollo", 15-19.

49 Según Stalin "la economía socialista únicamente puede desarrollarse basándose en la ley económica del desarrollo armónico de la economía. Eso quiere decir que la ley del desarrollo armónico de la economía da a nuestros organismos correspondientes la posibilidad de planificar con acierto la producción social". J.V. Stalin. *Obras Escogidas* (República Popular de Albania, 1979), 120.

50 En las memorias de Lenin de 1917 es posible leer "La revolución social del proletariado, al reemplazar la propiedad privada por la propiedad social de los medios de producción y la circulación y al establecer la organización planificada del proceso social de Introducción para asegurar el bienestar y el desarrollo multifacético de todos los miembros de la sociedad, suprimirá la división de la sociedad en clases y con ello liberará a toda la humanidad oprimida, al poner fin a todo género de explotación de una parte de la sociedad por otra", lo que de una forma evidencia como la planeación es una de las formas para alcanzar los ideales socialistas. V.I. Lennin, *Programa Del Partido Obrero Socialdemócrata De Rusia* (Marxists Internet Archive:1917)

liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista"[51]. Los países capitalistas que deseaban hacer uso de la planeación como herramienta base para salir de la crisis en la que se encontraba su sistema económico, decidieron llamar a su modelo de organización "Planificación indicativa", para así diferenciarse de la planificación centralizada. Esta iniciativa tuvo gran acogida por algunos intelectuales occidentales como Karl Mannehim quien vio con optimismo esta metodología y propuso que adecuadamente ejecutada podía conducir a principios de democracia y libertad[52].

Aun así, al provenir inicialmente de un modelo socialista este fue visto con recelo por otro grupo de intelectuales de Occidente. Entre los detractores más importantes se encontraban Charles Bettelheim y Friedrich Hayek, quienes consideraban que no era posible aplicar un modelo de planificación en una sociedad capitalista, pues esto implicaba adoptar las medidas de un estado autoritario y la privación de las libertades fundamentales. Este último, en su obra "Camino de Servidumbre" publicada en 1944 —momento en el que está empezando el auge planificador— arremete fuertemente contra esta, y el discurso de que es prácticamente inevitable, para este autor es cuestionable, pues, los fines de la planificación no habían sido definidos con claridad y aunque era proclamada para alcanzar el bien común esta carecía de sentido ya que:

> El bienestar y la felicidad de millones de gentes no pueden medirse con una sola escala de menos y más. El bienestar de un pueblo, como la felicidad de un hombre, depende de una multitud de cosas que pueden lograrse por una infinita variedad de combinaciones. No puede expresarse adecuadamente en una finalidad singular, sino tan sólo en una jerarquía de fines, en una amplia escala de valores en la que cada necesidad de cada persona tiene su sitio. Dirigir todas nuestras actividades de acuerdo con un solo plan, supone que a cada una de nuestras necesidades se le dé su lugar en una ordenación de valores que ha de ser lo bastante completa para permitir la decisión entre todas las diferentes vías que el planificador tiene para elegir.[53]

Como se puede observar, la planeación era vista con recelo por algunos, pero aun con toda la polémica del concepto y a pesar de que no todos estuvieron de acuerdo, esta fue usada como método para la recuperación de Europa y rápidamente se hizo popular en el continente

---

[51] Ernesto Guevara, "La planificación socialista, su significado" (Información en Archivo Chile, Web del CEME: 1964).
[52] Karl Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática.*
[53] Friedrich Hayek, "Planificación y democracia", en *Camino de Servidumbre*, ed. por Bruce Caldwell (España: Unión editorial, 2008), 82.

americano, especialmente en Latinoamérica. En este contexto el término fue dotado de significado y discutido, especialmente por académicos vinculados a la CEPAL, desde donde se definió como un "método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos, el cual, cuando se la aplica a la organización estatal, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla"[54]. Bajo esta definición, la Cepal influyó para que en la mayoría de los países de la región se produjera una apropiación del concepto el cual fue adaptado a las necesidades de cada uno de ellos.

3. La planificación llega a América Latina

A pesar de las continuas guerras y crisis económicas que vivió el continente europeo durante el siglo XX, la puesta en práctica de la planificación y la acogida al Plan Marshall contribuyó de manera significativa a una pronta recuperación de este e inmediatamente la mirada de Europa Occidental y Estados Unidos se fijó en América Latina, Asia y África, lo anterior por medio de organizaciones como la ONU y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Valga mencionar que los países de estos continentes se encontraban sumergidos en una gran crisis económica y estancamiento tecnológico pues la Primera y Segunda Guerra Mundial les había afectado de forma colateral.

Para el año 1948, después de un acalorado debate en 1947 en el marco del quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social de la ONU y tras la iniciativa de Hernán Santa Cruz, representante para ese entonces de Chile antes las Naciones Unidas, se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo cual marcaría una nueva época en el pensamiento económico Latinoamericano.[55] Este hito se puede señalar como uno de los momentos en los que se empezó a introducir la idea de planificación en esta parte del continente, pues según esta institución, el crecimiento económico que era lo que se buscaba para ese entonces, requería de una serie de acciones coordinadas tal cual como se había hecho en Europa.

Ahora bien, el establecimiento de la planificación en esta parte del continente no se dio de forma fortuita, más bien fue una imposición de los países occidentales "desarrollados" quienes condicionaron su apoyo económico bajo la idea que la planificación era la única forma de

---

[54] Luis Lira, *Revalorización de la planificación del desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL, 2006), 7.
[55] Organización de Naciones Unidas, *La Cepal en sus 50 Años: Notas de un Seminario Conmemorativo* (Santiago de Chile: ONU, 2000).

fomentar un óptimo desarrollo en esta región. De lo anterior, se pueden identificar varios momentos y acontecimientos que marcaron la introducción de este fenómeno metodológico e ideológico.

En primera instancia se encuentran las misiones económicas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La primera misión fue hecha en Colombia (1948) y consistía en hacer un reconocimiento de la situación económica y social en la que se encontraba el país, para posteriormente cómo se asegura en el informe final de la misión "formular un programa de desarrollo para elevar el nivel de vida del pueblo colombiano"[56], pues era menester del Banco Mundial, garantizar una adecuada inversión de los recursos que serían entregados.

El segundo momento está marcado por el contexto de la Guerra Fría y el auge de la Revolución Cubana. Para aquel entonces el gobierno estadounidense bajo la dirección de John F. Kennedy temiendo que dicho sistema político conquistara los países latinoamericanos, decidió crear en 1961 la Alianza para el Progreso de la cual fueron miembros 21 países entre los cuales se encontraba Colombia. La Carta de Punta del Este (1961), fue uno de los resultados más destacados de dicha alianza, mediante la cual se empezó a institucionalizar la planificación en la mayoría de los países del continente, así los menciona Luis Lira en uno de los informes que realiza para la Cepal:

> Si bien, varios países establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condiciona la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social (…) Como resultado de estas resoluciones, en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional.[57]

Es así como en las décadas siguientes (1970-80) se institucionalizó la planificación y se crearon los primeros Planes Nacionales de Desarrollo. No obstante, en un inicio estos no mostraron mucho éxito, pues como menciona Lira en las primeras décadas los gobiernos se centraron más en la creación de los planes "que en aplicar el conocimiento contenido en éstos

---

[56] BIRF en Michele Alacevich, *La economía política del Banco Mundial: los primeros años*, (Banco Mundial, 2010), 13.
[57] Lira, *Revalorización*…, 9.

al proceso decisorio"[58], por consiguiente, a pesar de lo extenso y ambicioso de muchos de estos documentos no hubo mayor éxito en una gran cantidad de casos, lo que trajo como consecuencia la llamada crisis de la planificación en América Latina y el Caribe. Lo anterior permite entrever cómo la planificación en América Latina no fue un proceso que se desarrolló de forma natural, sino por el contrario se dio forzosamente y por causas de distinta índole no logró consolidarse eficazmente y mucho menos puso a los países latinoamericanos al nivel de los países europeos.

3.1 Trasfondo ideológico de la planificación para el desarrollo en América Latina

Este proceso de ejecución de la planificación en América Latina no solo estuvo permeado por un contexto político agitado, sino también por una carga ideológica estrechamente ligada al concepto de desarrollo, ya que el fin de la planeación era alcanzarlo en la práctica. Lo anterior significó la instauración de un modelo rígido y hegemónico que marcó los derroteros de lo debían llegar a ser los países de América Latina.

La palabra "desarrollo" cada vez se hizo más presente, tanto en las intervenciones políticas como en documentos oficiales, y mientras este era el fin, la planificación era el medio para alcanzarlo. Es así como, desde la retórica discursiva se persuadió a los gobiernos latinoamericanos de emprender con esfuerzo y entusiasmo el camino hacía un único fin. Para poner en evidencia lo anterior basta con revisar las proclamaciones y/o documentos emitidos por organizaciones o representantes internacionales, donde con frecuencia se hace referencia al "desarrollo" como principal objetivo de las sociedades pobres o subdesarrolladas, grupo en el que indiscutiblemente estaba incluido Latinoamérica. Un ejemplo clave se da en 1949 con "Discurso sobre el estado de la Unión" más exactamente el punto IV, en esta proclamación el presidente Henry S. Truman expresa:

> Debemos emprender un programa nuevo y audaz para que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las zonas subdesarrolladas. (…) Creo que debemos poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de nuestro almacén de conocimientos técnicos con el fin de ayudarles a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, debemos fomentar la inversión de capital en áreas que necesitan desarrollo[59].

---

[58] Lira, *Revalorización*…, 11.

[59] Henry S. Truman en Gilbert Rist, *El desarrollo de una creencia Occidental*, (Madrid: La Catarata, 2002), 35.

Como se hace evidente, el presidente Truman no sólo hace alusión al desarrollo, sino también a su contraparte el "subdesarrollo" categorizando así a una gran parte del mundo occidental. Según Rist, este punto "inaugura la era del desarrollo"[60] y por consiguiente también la del subdesarrollo. Pero ¿Cómo afectó esto al pensamiento latinoamericano? y ¿Cómo se relaciona con la planeación? justamente estos interrogantes son los que se abordarán de forma preliminar con el fin de entender bajo qué posturas ideológicas se construyen los PND en Colombia y en qué medida esto afecta o no algo tan específico como la educación rural.

Durante muchos años investigadores de diferentes nacionalidades se han dedicado a estudiar el llamado "Desarrollo"[61], y como consecuencia han coincidido en afirmar que este es una invención que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, la cual, en palabras de Arturo Escobar "moldeó ineluctablemente toda posible concepción de la realidad y la acción social de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados"[62]. El discurso del desarrollo fue masivamente difundido en todas las regiones del mundo, y aceptado en la mayoría de estas, lo que significó un cambio en la lógica de las relaciones entre los países "desarrollados" y los "no desarrollados", dejando atrás la antigua relación colonialista.[63] En esta nueva concepción todos podían alcanzar las mismas condiciones de desarrollo, aunque en la realidad la situación tanto económica como política y social no lo permitiera.

La noción del desarrollo hizo creer al mundo americano que podrían llegar a alcanzar el estado económico y social de los países económicamente más estables, y todo a raíz del esfuerzo que se pusiera en ello[64]. Sin embargo, esto implicaba cambios en el modelo económico y la estructura social. Estos cambios estuvieron guiados por teorías del desarrollo que se fundamentaban en teorías generales de las ciencias sociales[65] y en conceptos e hipótesis "provenientes de los enfoques económicos neoclásicos, keynesianos, y marxistas"[66]. Según J. Álvaro Cadix, la teoría de la modernización, el enfoque estructuralista de la CEPAL y la teoría

---

60 Gilbert Rist, *El desarrollo de una creencia …34.*

61 Para tal efecto revisar: Gilbert Rist: El desarrollo de una creencia Occidental, Arturo Escobar: La invención del desarrollo, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.

62 Arturo Escobar, *La invención del desarrollo* (2da. Edición - Popayán: Universidad del Cauca, 2014), 43.

63 Gilbert Rist menciona: "la antigua relación jerárquica de las colonias sometidas a su metrópolis es sustituida por un mundo en el que todos (los estados) son iguales en derecho, aunque no lo sean (todavía) de hecho".42.

64 Según Arturo Escobar "Se promovía un tipo de desarrollo acorde con las ideas y las expectativas del Occidente poderoso, con aquello que los países occidentales juzgaban como curso normal de evolución y progreso (…), la estrategia de desarrollo se convirtió en instrumento poderoso para normatizar el mundo", 74.

65 Funcionalistas, estructuralistas y marxistas

66 J. Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina: hacia una Transformación Social Ecológica", Análisis, n.° 1 (2016): 3.

de la dependencia guiaron la discusión en cuanto a qué modelo económico era más adecuado para América Latina. Estos postulados coincidían en un principio economicista[67], y "partían de una concepción del desarrollo centrada en el crecimiento económico permanente, modernización del aparato productivo y modernización sociopolítica e institucional"[68]. Sin embargo, para América Latina el desarrollo se convirtió en una utopía, ese anhelo que no se alcanzó, pero permitió avanzar.

Estos cambios en el modelo económico implicarón a su vez transformaciones en la esfera social. Según Arturo Escobar, la invención del Desarrollo significó a su vez el descubrimiento de la pobreza[69] y esa pobreza "se asociaba con rasgos como movilidad, vagancia, independencia, frugalidad, promiscuidad, ignorancia, y la negativa a aceptar los deberes sociales, a trabajar y a someterse a la lógica de la expansión de las necesidades"[70]. He aquí la causa de que los programas educativos en países como Colombia durante la segunda mitad del siglo XX se enfocarán en difundir nociones básicas de salud, higiene, buenos hábitos, entre otros.

Durante todo este proceso, los países que se ofrecieron a brindar ayuda a América Latina y demás regiones que denominaron subdesarrolladas, usaron una estrategia de infantilización por medio de la cual mostraron estos lugares como pequeños necesitados de ayuda, a la vez que se exponían a sí mismos como los benefactores bondadosos, en cuyas manos estaban los recursos, y también los métodos que los harían prósperos y felices. Pero esta prosperidad dejaba de lado cualquier aspiración propia y se limitaba a definirla bajo el patrón de producción, acumulación y consumo, además de ello como plantea Rist se "definía al subdesarrollo como un estado de carencia más que como el resultado de circunstancias históricas"[71], reforzando la idea de que el éxito de esa empresa llamada desarrollo dependía del esfuerzo, sacrificio y disciplina con que los países del "Tercer Mundo" afrontarán tal misión.

Ahora bien, es innegable la relación del desarrollo con la planeación, pues como lo explica Rufián Dolores en el texto de Luis Lira:

---

67 Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América", 3.

68 José G Escribano en "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina", 3.

69 Según Arturo Escobar: "La pobreza a escala global fue un descubrimiento del período posterior a la segunda guerra mundial. Como sostienen Sachs (1990) y Rahnema (1991), las concepciones y el tratamiento de la pobreza eran bastante diferentes antes de 1940. En épocas coloniales la preocupación por la pobreza estaba condicionada por la creencia de que, aunque los "nativos" pudieran ilustrar algo con la presencia del colonizador, no podía hacerse gran cosa para aliviar su pobreza ya que su desarrollo económico era inútil" 7'

70 Según Procacci en Arturo Escobar, "La invención del desarrollo" 71.

71 Gilbert Rist. *El desarrollo de una creencia Occidental*. 35.

> El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo[72]

Si bien, en un primer momento Estados Unidos fue uno de los países que rechazó la instrumentalización de la planificación debido su relación con la URSS, después la usaría como medio para alcanzar el desarrollo[73] y así se evidencia en el discurso pronunciado por el presidente John F. Kennedy ante el cuerpo de diplomáticos latinoamericanos, altos funcionarios del gobierno y Congreso de los Estados Unidos (1961):

> Porque si nuestra alianza ha de tener felices resultados corresponde a cada nación latinoamericana formular planes de largo alcance para su propio desarrollo, planes que establezcan objetivos y prioridades (…). Estos planes han de construir el fundamento de nuestro esfuerzo para el desarrollo, así como la base para asignar recursos procedentes del exterior[74].

Este discurso dado en el marco de la Alianza para el Progreso muestra el alto concepto que se tenía de la planificación al punto de verla casi como la única vía para alcanzar el tan anhelado desarrollo. Para los países de América Latina esta no era una opción, si deseaban acceder a los recursos extranjeros era prácticamente una obligación.

4. Aplicación de la planificación para el desarrollo en Colombia

No se puede negar que la planificación de carácter estatal ha estado presente en Colombia, desde una época muy temprana del siglo XX, incluso antes que se diera el auge planificador en los países de Europa Occidental, esto se puede evidenciar en periodos como el de la República Liberal en los años 1930[75], donde los distintos gobiernos que ejercieron durante

---

[72] Lira, *Revalorización*…,10.

[73] De acuerdo Boisier citado en Luis Fernando Mejia "Con el impulso a la Alianza (…) Estados Unidos levantó el veto ideológico a la planificación para transformarla en un instrumento legítimo de intervencionismo progresista, Luis Fernando Mejia et al., *Planes nacionales de desarrollo: análisis estructural y recomendaciones de política* (Colombia: Fendesarrollo, 2020), 14.

[74] Traducción oficial del discurso pronunciado la noche del lunes 13 de marzo de 1961, en la casa blanca por el presidente John Kennedy. Nota editorial, marzo 1961. Revista del Banco de La República. 301.

[75] Carlos Arturo Grosso Rincón, "Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. Administración y desarrollo" vol. 37, no 51 (2009): 41. https://doi.org/10.22431/25005227.350.

ese periodo tuvieron "la particular preocupación por hacer de la planificación un instrumento de apoyo al desarrollo de sus procesos de gestión"[76]. No obstante, no es hasta principios de los años 1950 que el gobierno nacional, bajo la dirección de Laureano Gómez empieza a preocuparse por un sistema de planificación, pues este era casi requisito para que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) favoreciera económicamente al país para así avanzar en el desarrollo económico y social[77].

Entre las evidencias más relevantes de la temprana acción o mejor dicho intención planificadora de Colombia, se encuentran las diversas acciones que se tomaron desde el gobierno nacional para estructurar un tipo de planificación sectorial, enfocada en pequeñas fracciones de la administración estatal. Entre los ejemplos clave se encuentra la creación del "Plan Nacional de carreteras" (1938), la implementación del plan quinquenal de fomento agrícola (1945) y la creación del Consejo Nacional de Economía, considerado como el primer organismo de planeación en el país[78]. Adicionalmente, se encuentra el acto legislativo número 1 de 1945, el cual señala como una de las funciones del congreso: "Fijar los planes y programas a que deba someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuar"[79]. Lo anterior, nos muestra una vez más como la planificación es un fenómeno que históricamente ha surgido en muchas sociedades, sin embargo, la llamada planificación centralizada o planificación para el desarrollo, como tal, fue un proceso más complejo que implicó no sólo una metodología sino una ideología de base y un contexto sociopolítico particular.

Las misiones extranjeras fueron de gran importancia para el desarrollo e implementación del ejercicio planificador en el país, pues como resultado ofrecieron una basta información sobre el estado económico y social del territorio, datos con los cuales no se contaba antes. Asimismo, sugirieron una serie de cambios y acciones que posteriormente se pondrían en práctica e incluso se convertirán en leyes[80]. Una vez entregado el informe de la Misión Currie y durante la década de los años 50 los gobiernos de turno intentaron establecer un sistema de planificación sólido, no obstante, esta época fue más un periodo de adaptación y aprendizaje que de un establecimiento de un sistema consistente, ya que cada gobierno impuso

[76] Grosso Rincón, "Desarrollo", 39.
[77] Andrés Mauricio Pérez Carvajal. "Pensando El Futuro: La Planeación En Colombia Entre 1950 Y 1970" (Tesis para optar por el título de historiador, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, 2018) 22.
[78] Grosso Rincón, "Desarrollo histórico",44.
[79] Grosso Rincón, "Desarrollo histórico",43.
[80] Carlos Caballero Argáez, "Albert Hirshman en Colombia y la planeación del desarrollo", Desarrollo y Sociedad 1 (2008): 172.

una forma de direccionar la planeación y seguir las recomendaciones dadas por cada una de las misiones, sin dar así continuidad a los procesos iniciados por los gobiernos precedentes[81].

Durante el periodo anteriormente mencionado se crearon oficinas de la mismas índole pero con enfoques diferentes, entre ellas el Comité de Desarrollo Económico (1950), el cual sería el encargado de hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de las recomendaciones dadas en el informe; asimismo, el Consejo Nacional de Planificación (1952) al cual se encargó la tarea de elaborar planes regionales de desarrollo económico y administrativo que estuvieran en concordancia con los planes y programas nacionales; la Dirección Nacional de Planificación Económica (1953) que priorizó los asuntos regionales y sectoriales, y; el Comité Nacional de Planeación (1954) el cual se estableció como organismo de carácter consultivo. Ya para 1958 mediante la ley 19 de ese año se crearía el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, oficinas que tras algunas reformas y especialmente después de la reestructuración de 1968 se convertirían en lo que actualmente se conoce como como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)[82].

Este proceso se dio en un contexto controversial marcado por la división bipartidista, y el desacuerdo tanto de economistas e intelectuales locales como de expertos internacionales contratados por el gobierno nacional y organizaciones como la CEPAL. Para esta época (década de los años 50) cuando apenas se estaban sentando las bases de un sistema de planificación el país se vio envuelto en la influencia y recomendaciones de dos corrientes casi opuestas, provenientes por un lado del BIRF y por el otro de la CEPAL[83]. Según Miguel Urrutia Montoya, la influencia de la CEPAL para estos años no fue muy benéfica, por el contrario, provocó un estancamiento en el proceso de planificación[84], dado que, según este autor "La Comisión proponía un modelo de planeación macroeconómica bastante formal (…) que no contemplaban variables de la política económica mixta"[85]. No obstante, seguir dichas recomendaciones le permitió a Colombia acceder a los apoyos de la Alianza para el Progreso; por su parte el también consejero presidencial Albert Hirschman opinaba que los estudios de la CEPAL a pesar de ser aceptados por el gobierno nacional no fueron aplicados por la carencia de compromiso de la administración nacional[86].

---

81 Grosso Rincón, "Desarrollo histórico",47

82 Carlos Arturo Grosso Rincón Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia.40-47

83 Miguel Urrutia Montoya, "Teoría y Realidad de la Planeación en Colombia". 92.

84 Urrutia Montoya, "Teoría y Realidad". 91.

85 Urrutia Montoya, "Teoría y Realidad", 92.

86 Hirschman Albert en Carlos Caballero Argáez, "Albert Hirshman en Colombia", 165.

Aun así bajo el modelo de la CEPAL, Colombia a la cabeza del liberal Alberto Lleras Camargo y durante el periodo político conocido como el Frente Nacional, creó uno de los primeros Planes de Desarrollo en América Latina: el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-1970 también llamado Plan Decenal, el cual según Miguel Urrutia[87] no tuvo mayor aplicación ni efecto en la política económica ni social, pero sirvió como requisito para atraer capital extranjero y "delimitó los lineamientos básicos de los siguientes planes de desarrollo que han orientado las políticas públicas de mediano y largo plazo de orden nacional hasta el día de hoy"[88]. La visión de aquel plan fue sumamente ambiciosa, dependiente e impregnada de una ideología anticomunista[89] y no solo eso sino que según lo expresado por Currie citado en Pérez Carvajal, el plan carecía de maquinaria de ejecución, dependía demasiado exclusivamente de los préstamos al extranjero y se apoyaba en un número de suposiciones sin bases adecuada, a la vez que manifestaba que la influencia capelina había provocado el olvido del estado de bienestar y solo se enfocó en el crecimiento del PIB[90].

Ahora bien, este plan decenal[91] surgió en una década[92] en la cual el Sistema de Planificación aprovechó una serie de cambios que experimentaba el país para fortalecerse y "convertirse en la instancia del Estado encargada de modular las transformaciones que experimentaba la sociedad"[93]; se nutrió de las técnicas y conocimientos que ofrecían disciplinas como la economía, la estadística y la naciente sociología, preocupándose no solo por el crecimiento económico sino también por el diseño del gobierno y de la sociedad del futuro y

---

87 Miguel Urrutia Montoya, "Teoría y Realidad". 92.

88 Luis Fernando Mejía et al. *Planes Nacionales de desarrollo* …, 11-12.

89 Esta última parte de se evidencia en la presentación del plan, donde se expresa:
"Con todo el volumen del programa y la natural ambición de su alcance, los órganos de Planeación del Estado, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, no tienen como objetivo, no como pretensión, dar una definición dogmática de lo que va a ser Colombia en el transcurso de la próxima década. El plan entra en el incierto territorio del porvenir, con todo tipo de reservas. Es una hipótesis que en más de una materia tiene diversas alternativas y de ninguna manera presume de la inflexibilidad que caracteriza a los Estados totalitarios, en donde el cuerpo económico de la nación está sujeto a decisiones que el cuerpo político a su vez, puede imponer con el máximo rigor de su régimen político. Este plan, parte esencialmente del fundamento de que los colombianos conservan una ilimitada libertad para buscar su destino (…). DNP, "Desarrollo económico y social (1961-1970)".

90 Pérez Carvajal. "Pensando El Futuro". 68-69.

91 El hecho de que fuese un plan decenal y no otro tipo de plan, no fue algo fortuito más bien fue una "sugerencia" del gobierno de los Estados Unidos, ya que el mismo presidente John F. Kennedy lo mencionó en un discurso dado ante el cuerpo diplomático latinoamericano: "Propongo que las repúblicas americanas den comienzo a un nuevo y vasto plan de diez años para las Américas: un plan dedicado a transformar la década de 1960 en una década de progreso democrático. Traducción oficial del discurso pronunciado la noche del lunes 13 de marzo de 1961, en la casa blanca por el presidente John Kennedy. Nota editorial, marzo 1961. Revista Del Banco De La República. 301.

92 Década de 1960

93 Pérez Carvajal, "Pensando El Futuro",52-53.

también procuró ser apolítico conformándose por una burocracia técnica y científica con la cual se pretendía evitar las confrontaciones bipartidistas[94].

Una vez terminado el gobierno de Lleras Camargo (1962), la planificación que anteriormente había tenido un soplo de optimismo cayó nuevamente en crisis tanto de funcionamiento como de credibilidad, puesto que dar cumplimiento a un plan tan ambicioso como el de 1961 era casi imposible pues implicaba un costo político y económico para el cual no había condiciones. Esto no solo era visto por el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional sino también por la ciudadanía en general, por lo que, a pesar de los esfuerzos y voluntad política del gobierno de Guillermo León Valencia, durante su mandato el Sistema de Planificación Nacional cayó en un estado de inestabilidad institucional provocada entre otros por la debilidad en la dirección[95] y la carencia de profesionales altamente calificados[96].

Los mandatos de los años siguientes siguieron apostándole a fortalecer el Sistema de Planificación, pero quizá uno de los cambios más importantes se dio en la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), el cual tras las dificultades experimentadas en el cuatrienio de 1962-1964, llevó a cabo una importante reforma constitucional basada en las recomendaciones de la Misión Internacional "dirigida por la Universidad de Harvard, y financiada en su mayoría por la Fundación Ford"[97]. Al igual que ya lo habían hecho otros, al llegar al país esta misión a la cabeza del economista Richard D. Mallon, hizo duras críticas al PND de 1961[98], pero estas no eran del todo desesperanzadoras pues reconocían los avances alcanzados desde los 50 y sugerían que:

> Los Primeros Planes son importantes, en cuanto descubren las necesidades, las ventajas provenientes de una planeación y la estructura general para las decisiones en relación con la política que ha de seguirse. Pero tienden a ser demasiado optimistas en sus suposiciones (especialmente las fiscales), a estar basados en una información insuficiente y contacto inadecuado con las demás agencias, y a ser demasiado ambiciosos[99].

---

94 Pérez Carvajal. "Pensando El Futuro",52.

95 "En un periodo de 4 años, el sistema tuvo cuatro directores diferentes: Carlos Germán Gaviria Vélez (E), Diego Calle Restrepo, Néstor Madrid Malo y Eduardo Suárez Glasser". Pérez Carvajal, "Pensando el Futuro", 90.

96 Pérez Carvajal, "Pensando el Futuro",121. 90-91.

97 Pérez Carvajal, "Pensando el Futuro", 92.

98Según Pérez Carvajal y lo consignado en los informes del Grupo Harvard "los expertos norteamericanos reconocieron los avances alcanzados por Colombia desde finales de los años 50 pero señalaban que al igual que pasaba en las naciones que recientemente se embarcan en el proceso de programación del desarrollo, sus sistemas y planes sufrían síndrome de gigantismo, lo que llevaba a exceso de expectativas en corto plazo y al fracaso de la planeación nacional al largo". Pérez Carvajal, "Pensando el Futuro",93.

99Informe del Grupo Harvard en Pérez Carvajal. "Pensando el Futuro", 93.

No obstante, Colombia había alargado esta etapa al punto de quedarse estancada y en una progresiva decadencia. Por consiguiente, recomendó una serie de cambios que prácticamente modificaron la estructura del Sistema. Entre las reformas sugeridas y consagradas en el Informe del Grupo Harvard se encontraba una descentralización del sistema y la "vinculación varios Ministerios[100] y Departamentos administrativos en el proceso de planeación en todas sus etapas"[101]. También se indicó que el aparato burocrático debía estar conformado preferiblemente por profesionales en áreas relacionadas con la economía, la administración y las finanzas, con nivel doctoral o de postgrado, depurando así el antiguo Sistema de Planeación.

Dichas recomendaciones fueron acatadas por medio del acto legislativo No. 1 de 1968 el cual modificó la constitución y con ello dio un soporte normativo a la planeación nacional. En este documento se estableció como función específica del congreso: "Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas, que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de estos"[102]. Igualmente, se fijaron responsabilidades para la rama ejecutiva y los ministerios. Por otro lado, se dejó claro que "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado"[103].

Después de las reformas de 1968 es posible afirmar que el Sistema de Planificación consiguió estabilidad y gran medida esto fue gracias a las recomendaciones de la misión Harvard, pues como menciona Carlos Arturo Grosso, "la introducción de estos nuevos elementos en la Reforma Constitucional de 1968 y la expedición de los Decretos leyes 1050 y 2996 de 1968 le permiten al Gobierno nacional desarrollar una política más coherente en materia de planeación, institucionalizado su práctica y cambiando por completo los anteriores esquemas utilizados para tal propósito".[104] Ya para finalizar su mandato Carlos Lleras Restrepo creó unos planes y programas de desarrollo los cuales buscaban mostrar un enfoque más

[100] El artículo 18 del decreto 1050 de 1968 establece que: "Son funciones de los ministerios (…)Dirigir, revisar y coordinar los trabajos de la oficina de planeación del ministerio y gestionar, directamente o por medio de funcionarios de su dependencia, la incorporación de los programas de su sector en los planes generales de desarrollo; d) Revisar y aprobar los proyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento que hayan de ser presentados al departamento administrativo de planeación y a la dirección general del presupuesto, y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para la rama a su cargo"

[101] Informe del Grupo Harvard en Pérez Carvajal. "Pensando el Futuro", 93.

[102] Artículo 12 ordinal 4 del acto legislativo 1 de 1968 por el cual se reforma la constitución política de Colombia.

[103] Artículo 6 del acto legislativo de 1968 por el cual se reforma la constitución política de Colombia.

[104] Grosso Rincón, "Desarrollo histórico", 47

humano de la planeación, presentándola como parte del progreso y el desarrollo y no solo del crecimiento económico. Sin embargo, con la llegada de Misael Pastrana fueron otras las ideas que se establecieron, muchas de ellas tomadas de la Misión Currie.

Ahora bien, la reglamentación de lo establecido en la reforma de 1968 no se dio hasta el gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982) por medio de la ley 38 de 1981, la cual "estableció por primera vez como parte del ordenamiento jurídico colombiano, las partes que debían componer el plan, su proceso de elaboración, aprobación y su articulación con el presupuesto nacional y los órganos de planeación entre otros"[105]. Valga aclarar, que antes de la reglamentación de la reforma sí se crearon planes nacionales de desarrollo por cada periodo presidencial, pero estos e incluso los tres planes posteriores a la ley 38 no contaron con el visto bueno del congreso "debido a que la Comisión del Plan nunca operó"[106].

Con estas bases ya sentadas, la constitución de 1991 continuó teniendo en cuenta a la planeación como parte importante del aparato estatal y estipuló varias medidas para regular su funcionamiento, muchas de ellas con base en la reforma de 1968. Entre las indicaciones que menciona la constitución destaca como resultado la ley orgánica 152 de 1994 la cual "tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo".[107] Después de 1991 los planes seguirán funcionando incluso hasta la actualidad.

Este corto recorrido por los orígenes de la planificación en Colombia nos permite entrever algunos aspectos que ayudarán más adelante a entender de una forma más crítica el papel que históricamente han jugado los planes nacionales de Desarrollo y cómo sus principios han determinado los impactos que estos han tenido sobre las diferentes esferas de la sociedad, entre ellas la esfera educativa. Lo primero que vale tener en cuenta, es la dificultad con la que los distintos gobiernos se apropiaron del sistema de planificación, y lo mucho que tardaron en adaptarse al mismo, realidad que durante un largo tiempo significó una poca utilidad de este. Por otro lado, es de destacar el hecho que, la idea de planeación a pesar de haber llegado como un modelo extranjero fue adaptado y más allá de sus debilidades prácticas se constituyó en una pieza clave de la formulación de política pública. En esta medida, más allá de las múltiples reformas que se realizaron al sistema, nunca se concibió la idea de eliminarlo. Como indica Humberto Franco "desde los años 1970 los Planes de Desarrollo se han asimilado con los

---

[105] Luis Fernando Mejía *et al. Planes Nacionales de Desarrollo*,16.
[106] Luis Fernando Mejía *et al. Planes Nacionales de Desarrollo*,16.
[107] Ley 152 de 1994 por la cual establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Art. 1.

programas de gobierno correspondiente a las administraciones que en el momento han orientado los destinos de la nación (…)"[108].

[108] Humberto Franco González. "Evolución de la planeación del Desarrollo Colombiano. Una aproximación Teórica" (1994).

Capítulo 2.

LA EDUCACIÓN DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE COLOMBIA

Una de las preocupaciones de los países patrocinadores del desarrollo y promotores de la planificación era sin duda la educación, pues ésta según ellos era el medio para transformar sociedades "culturalmente atrasadas" en sociedades modernas, dignas del capitalismo. Por tal motivo, este fue un tema que se abordó tanto en los discursos oficiales[109] como en los informes de las misiones internacionales. En el informe de la Misión Currie, por ejemplo, se expuso la idea de que:

> La educación es un factor y elemento de juicio del nivel de vida. Tiene relación con la productividad y al mismo tiempo contribuye a la completa apreciación y goce de la vida. Extender la educación a todo el pueblo debe, sin duda, constituir parte principal de todo programa de desarrollo en Colombia[110].

Lo anterior sería prácticamente una predicción, pues desde el primer intento oficial de planificación que se dio por medio del plan decenal de desarrollo -creado por Alberto Lleras Camargo- hasta la actualidad, la educación ha sido un sector específico acerca del cual se hace una caracterización, y se proyecta una mejoría. Sin embargo, no todos los gobiernos conciben la educación de la misma manera, como consecuencia el énfasis que se le da y las prioridades que se identifican varían. Teniendo en cuenta este panorama, en el presente capítulo se analizará el sector educación que se encuentra dentro de los PND que comprenden la temporalidad entre 1966 y 2018 (Tabla 1), esto con el fin de tener un panorama general, mucho más amplio que permita más adelante analizar sin sesgo las particularidades del enfoque que se le da a la educación en la ruralidad.

---

[109] Así se evidencia en el discurso de John F Kennedy 1949: "El dinero se usará para combatir el analfabetismo, aumentar la producción y mejorar la tierra (…) y también para emprender un amplio número de planes destinados a poner los frutos de la creciente abundancia a disposición de todos los ciudadanos." (…) "Y si logramos éxito, si nuestro esfuerzo es lo suficientemente audaz y decidido. El fin de la década marcará entonces el comienzo de una nueva era en la experiencia americana. Subirá el nivel de toda la familia americana, todos tendrán acceso a una educación básica; el hambre será una experiencia olvidada ". Nota editorial, marzo 1961. Revista del Banco de La República. 301

[110] Lauchlin Currie, *Las bases del programa de desarrollo para Colombia* (Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1950) 630.

Tabla 1. Planes Nacionales de Desarrollo (1966-2018)

Nombre del plan	Periodo presidencial	Presidente
Planes y programas de desarrollo	(1966-1970)	Carlos Lleras Restrepo
Las cuatro estrategias	(1970-1974)	Misael Pastrana
Para cerrar la brecha	(1974-1978)	Alfonso López
Plan de integración social	(1978-1982)	Julio César Turbay
Cambio con equidad	(1982-1986)	Belisario Betancur
Plan de economía social	(1986-1990)	Virgilio Barco
La revolución pacífica	(1990-1994)	César Gaviria
El salto social	(1994-1998)	Ernesto Samper
Cambio para construir la paz	(1998-2002)	Andrés Pastrana
Hacia un Estado Comunitario	(2002-2006)	Álvaro Uribe Vélez
Estado Comunitario:	(2006-2010)	Álvaro Uribe Vélez
Prosperidad para Todos	(2010-2014)	Juan Manuel Santos
Todos por un Nuevo País	(2014-2018)	Juan Manuel Santos

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la temporalidad de análisis, esta fue determinada de acuerdo con el primer Plan de Desarrollo cuatrienal, el cual se creó en el mandato de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y significó un nuevo abordaje de la planeación, ya que se enfocó en que esta tuviese un carácter más humano centrado en el desarrollo de políticas sociales y no solo en estrategias para el crecimiento económico, a la vez que sirvió de modelo para la creación de los planes posteriores. Ahora, aunque este plan no alcanzó a ser desarrollado debido a que fue diseñado cuando ya estaba finalizando el mandato de Lleras Restrepo, y su predecesor Misael Pastrana creó un plan diferente, se parte de ahí por ser un documento con una estructura clara y unos objetivos realizables, desde donde se puede observar tanto el estado del sistema educativo, como la visión desde la cual se aborda la educación.

Ahora bien, teniendo en cuenta esta información, este capítulo se estructura de la siguiente manera: primero se hará un análisis de cómo las principales teorías de desarrollo tienen un efecto directo en las concepciones e ideales que se da en América Latina y Colombia sobre la educación y su función en la sociedad, posteriormente en el siguiente apartado se analiza el caso específico de Colombia, en donde los modelos económicos determinaron el rumbo de ciertas políticas públicas. Más adelante se hace un breve recorrido por los inicios de la planeación educativa en el país, con el fin de entender cómo han sido las lógicas de este proceso. Luego de esto se hará un breve análisis del abordaje discursivo, es decir, observar los

significados y/o roles que se le asignan a la educación en el marco del proyecto nacional. Ya para finalizar, se hace un balance general del apartado de educación que aparece en los PND, pues entender en términos generales el abordaje de la educación es el primer paso para posteriormente entender en qué términos se sitúa el abordaje de lo rural.

1. Influencias teóricas en la concepción de la educación presente en los PND

La educación no es una categoría con un significado unívoco y definido per se, por el contrario, es un concepto histórico y complejo el cual cambia su razón de ser dependiendo de la época y el entorno en el que se desarrolle, condición que es importante tener en cuenta a la hora de investigar sobre el tema[111]. En este orden de ideas, "todo fenómeno educativo, toda teoría o idea sobre educación, se debe inscribir en el contexto de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales donde se gesta"[112]. Este peso del contexto definido por innumerables tipos de intereses se hace evidente en los Planes de Desarrollo, pues cada uno de ellos da una definición de lo que el gobierno de turno entiende por educación y no solo eso, sino la función y valor que ven en la misma. Con base en ese entendimiento se enfocan los esfuerzos y proyectos del plan, los cuales cuatrienio a cuatrienio van cambiando, mostrando así la evolución o estancamiento del pensamiento político frente a la educación y su papel en el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

Como asegura Guichot la educación siempre está presente en todas las sociedades lo que varía es "el contenido de la [misma], lo que se enseña y se tiene que aprender. Estas variaciones se justificarán por los valores, objetivos y aspiraciones de cada sociedad, por los fines que se plantee"[113]. En Colombia, esta afirmación tiene lugar en un contexto controversial y cambiante, influenciado en gran medida por la situación internacional. Partiendo de estas afirmaciones, en este apartado se busca analizar la concepción y énfasis que se le da a la educación dentro de los Planes de Desarrollo -que comprenden la temporalidad estudiada- y como esta se relaciona con el contexto y las ideas sobre el desarrollo de cada momento, partiendo de nociones generales de carácter internacional hasta principios de carácter más nacional.

---

111 Virginia, Guichot Reina, "Historia de la Educación: Reflexiones Sobre Su Objeto, Ubicación Epistemológica, Devenir Histórico y Tendencias Actuales." Revista Latinoamericana de Estudios Educativos 2, no. 1 (2006): 12.
112 Guichot Virginia, "Historia de la Educación", 13.
113 Guichot Virginia, "Historia de la Educación", 17.

Lo primero que se debe tener en cuenta es que los Planes Nacionales de Desarrollo se encuentran inmersos en un modelo de desarrollo, y a su vez "[c]ada "modelo de desarrollo" involucra una inserción específica del país en la división internacional del trabajo (DIT), lo que determina la configuración de su sistema productivo; define, asimismo, las modalidades específicas de su estructura social y del "bloque en el poder" (alianza de clases y segmentos de clases) que domina y ejerce el poder político" [114]. Por ende, para comprender un poco más a fondo el porqué de ciertas concepciones de la educación y los objetivos que se plantearon para mejorarla, es necesario ahondar un poco en el pensamiento socioeconómico de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, el cual ineludiblemente está determinado por factores internos y externos al país.

Tras la necesidad de encontrar un marco orientador de las políticas públicas, en América Latina surgieron varias teorías las cuales trataban de explicar y guiar el desarrollo, estos posicionamientos "tomaban sus fundamentos de las teorías generales de las ciencias sociales –funcionalistas, estructuralistas y marxistas-, a la vez recurrían a conceptos económicos e hipótesis provenientes de los enfoques económicos neoclásicos, keynesianos, y marxistas"[115], lo que guardando las proporciones implicó que estas posturas teóricas respondieron a la lógica de la modernidad occidental, desde la cual se toma al crecimiento económico como centro de análisis, por medio del cual se explican las condiciones y proyecciones de los países[116].

Ahora, debido a la influencia de las teorías económicas se adoptó el concepto de modelo de desarrollo para referirse a cada variante del proceso de reproducción del capital en un momento histórico determinado, pero al ser este un término inherente al patrón de acumulación implicó notables restricciones para abordar la multiplicidad de dimensiones que se relacionan con una comprensión integral sobre el desarrollo[117]. En América latina estos modelos de desarrollo son los que han orientado el devenir de las políticas gubernamentales, pero en lugar de ser modelos aislados estos han estado influenciados tanto por las teorías del desarrollo como por teorías económicas. Es así como los modelos de mayor influencia y difusión para la época estudiada fueron el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI), el cual se

---

114 Arturo Guillermo R, "Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina", en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* ed. por Gregorio Vidal (Ecuador: CLACSO, 2007), 2.

115 Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina: hacia una Transformación Social Ecológica" Análisis, no. 1 (2016):3.

116 Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina", 4.

117 Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina", 3-4.

fundamentó en los planteamientos de la CEPAL y el modelo Neoliberal (MN) que se fundamentó en las teorías económicas neoclásicas[118].

Lo anterior pone de presente una complejidad a la hora de abordar las influencias teóricas en el proceso de adaptar el ideal de desarrollo en América Latina, pues es algo que implica comprender su no linealidad (donde una corriente precedió a otra), y reconocer que por el contrario hubo convergencia de propuestas, las cuales constantemente fueron tomadas y modificadas de acuerdo con las necesidades locales. Lo que no se puede negar es que aún con modificaciones, la teoría de la modernización tuvo prevalencia en el pensamiento político y de ahí se desligaron una gran cantidad de posturas, las cuales tuvieron influjo directo en las políticas públicas y discursos de los gobernantes latinoamericanos.

Para finales de los años sesenta, momento en el que se escribió el PND cuatrienal, el enfoque de desarrollo imperante era el modelo cepalino el cual obedecía a la lógica de la teoría de la modernización combinada con el estructuralismo[119]. La primera de estas teorías tiene entre sus postulados principales la idea de que existen unas sociedades tradicionales y otras modernas[120], las cuales pasan por etapas evolutivas de desarrollo[121], considerando así el desarrollo como un "proceso sistemático, evolutivo, progresivo, transformador, [y] homogeneizador (…)"[122].

Asimismo, esta teoría propone que "el desarrollo social y político de los pueblos ocurre en el cambio de racionalidad de una sociedad basada en los afectos a una sociedad basada en los logros individuales"[123], su base fundamental es la acumulación de capital y la movilización de recursos, la cual a su vez implica que se desarrollen las fuerzas productivas e incremente la productividad laboral, se fortalezcan los poderes políticos centralizados, y las identidades

---

118 Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina", 4-5.

119 Óliver Mora Toscano, "Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas." Apuntes del Cenes 26, no. 42 (2006): 57.

120 Jorge Iván Bula Escobar, "John Rawls y las teorías de la modernización. Una retrospectiva analítica" (Ponencia, Primer Simposio Nacional de profesores de Ciencias Económicas, Medellín, 4-6 agosto de 1994.)

121 Según Elías Moré "La sociedad tradicional presenta una dinámica social de relaciones interpersonales con enlaces emocionales, un elevado componente religioso, la población se concentra en áreas rurales y la economía se basa en fuentes agrarias y de productos primarios; por ende, todo lo anterior impide el desarrollo de un mercado capitalista" mientras que "La sociedad moderna establece relaciones de tipo impersonal y carácter neutro; para alcanzar la industrialización se requiere un cambio en valores y estructuras sociales desde la familia hasta el Estado, que debe ser fuerte y estable". Esto resulta fundamental, pues ayudará a comprender más adelante cómo estas ideas influyen en la marginalización de las condiciones de la ruralidad. Elías More, "Croquis paradigmático de La Teoría De La Modernización. Una Perspectiva Desde La economía Del Desarrollo", Ad-Gnosis 11 (2022): 2.

122 José G. Vargas Hernández, "Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico", economía, gestión y desarrollo No. 6 (2006) 112.

123 Josè G. Vargas-Hernàndez, "Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico". Economía, Gestión y Desarrollo, (2008): 112.

nacionales, a la vez que se promueven los derechos de participación política, las formas de vida urbana y la educación formal[124]. En otras palabras, la modernización lleva a las sociedades tradicionales a cambios en la urbanización, industrialización, racionalidad, distinción social, educación, extensión de medios de comunicación, desarrollo político, entre otros aspectos[125].

Por su parte, el pensamiento estructuralista partió de la noción centro-periferia, por medio de la cual explicó el porqué de las condiciones socioeconómicas de los países denominados subdesarrollados especialmente refiriéndose a América Latina, rebatió el postulado de que el subdesarrollo era un estadio previo al desarrollo y en esencia impulsó el modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo de exportaciones[126], al considerar que estos podrían poner fin a problemática provocada por la desigual división internacional del trabajo en la cual los países periféricos aportaban las materias primas y los países de centro los productos manufacturados lo cual le generaba mayores ingresos.

Casi en paralelo a esta teoría surgieron otras corrientes que en algunas ocasiones criticaban el enfoque del pensamiento cepalino, tal es el caso de la teoría de la dependencia la cual dentro de una tradición marxista buscaba explicar "las asimetrías de las relaciones capitalistas entre el centro y la periferia"[127] y poner en evidencia el nivel de desventaja en el que se encontraban los países de la periferia para alcanzar el llamado desarrollo, al punto de considerar que era prácticamente un imposible. Por otro lado, a diferencia de la teoría de la modernización este enfoque no creía que el subdesarrollo fuese una etapa previa al desarrollo. A pesar de las diferencias entre estos dos postulados ambos manifiestan una "preocupación común por alcanzar justicia social y mayor autonomía regional y nacional frente a los países centrales, en los que se concentraban las capacidades de inversión y desarrollo tecnológico"[128]. Sin embargo, mientras la primera tuvo un impacto práctico dentro de la política pública de los países latinoamericanos, la segunda sirvió más como referente para la producción de una amplia bibliografía en el contexto latinoamericano, ya que fue un marco de interpretación del presente y futuro del continente.

---

[124] Josè G. Vargas-Hernàndez, "Análisis crítico", 112.

[125] Elías More, "Croquis paradigmático De La Teoría De La Modernización. Una Perspectiva Desde La economía Del Desarrollo", Ad-Gnosis 11 (2022): 3. https://doi.org/10.21803/adgnosis.11.11.493

[126] Es precioso mencionar que por un lado están las llamadas teorías del desarrollo y por otro los modelos de desarrollo o modelos económicos, en el caso de Colombia no todas las teorías tuvieron la misma influencia y en cuanto a los modelos los que predominaron en la época estudiada fue por un lado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y por otro el neoliberal.

[127] Diego Zambrano, "La influencia de la teoría de la dependencia en los discursos de desarrollo de América Latina", Papel Político no 25 (2020): 7.

[128] Álvaro Cálix R, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina" 3.

Sumadas a las teorías anteriormente descritas también se encuentra la teoría del Sistema Mundo, la teoría de Globalización, la teoría Neo Institucional y la teoría del Desarrollo Sustentable. Las tres primeras e incluso la teoría de la dependencia, más que tener un efecto directo como lo tuvo la teoría de la modernización y del modelo cepalino, se han constituido más como una crítica e intento de explicar cómo funcionó, funciona y/o debería funcionar el desarrollo en esta parte del mundo. Sin embargo, como esta discusión teórica rebasa los intereses de esta investigación no se ahondará mucho en ellas. Ahora, en cuanto a la teoría del desarrollo sostenible se puede notar que esta si tuvo una influencia mayor, por lo menos en Colombia, y no tanto en un sentido estrictamente práctico sino desde el aparato discursivo, ya que en planes como Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) y Juan Manuel Santos (2014-2018) se incluye este como un ideal a seguir e incluso en el plan de Ernesto Samper se le relaciona con la educación al mencionar que:

> "El desarrollo de las sociedades depende cada vez más del conocimiento, que de los recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra. La educación, en cuanto transmisión, creación y reproducción del conocimiento, es pieza fundamental del desarrollo humano sostenible. Los programas de ciencia, tecnología y educación deben evolucionar paralelamente a mediano y largo plazos para que, debidamente orientados, se traduzcan en desarrollo y bienestar social."[129]

Asimismo, en el plan de Andrés Pastrana (1998-2002) se hace mención tanto el desarrollo sostenible como un concepto de la teoría del economista chileno Max- Neef, denominado desarrollo a escala humana. En este plan se propone que:

> "Fruto de la discusión y el consenso, el plan definió una serie de áreas estratégicas y programas para alcanzar diez objetivos específicos en desarrollo de su objetivo general: repensar el desarrollo del país en función de la educación, concebida como el motor del desarrollo sostenible a escala humana"[130]

La teoría del desarrollo sostenible surgió oficialmente a finales de los años ochenta tras la visible necesidad de introducir algunos cambios en el sistema de producción, pues ya se hacía evidente que el vertiginoso crecimiento económico estaba generando impactos socioambientales los cuales venían siendo discutidos por círculos políticos e intelectuales desde

[129] Departamento Nacional de Planeación, "El tiempo de la gente", en *El salto social* (1994-1998) 98.
[130] DNP, "Cambio para construir la paz (1998-2002)" 79.

los años setenta. El concepto fue empleado por primera vez en el informe de Brundtland "Nuestro futuro común" y posteriormente en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas realizada en Río de Janeiro (1992), donde se asume por primera vez, y a nivel mundial, el desarrollo sostenible como guía para la formulación de políticas de desarrollo nacional y regional[131]. Precedente al surgimiento de este término se había hablado de ecodesarrollo, pero esta expresión no había tenido tanta acogida. Según Tim O'Riordan el concepto de sostenibilidad tuvo buen recibimiento debido a que "La engañosa simplicidad del término y su significado aparentemente manifiesto ayudaron a extender una cortina de humo sobre su inherente ambigüedad"[132] a la vez que creó un puente entre ambientalistas y desarrollistas.

En cuanto a lo que significó este concepto, las primeras definiciones proponían que era un modelo que satisfacía las necesidades de las generaciones presentes, sin que eso implicase comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias[133]. Más adelante la interpretación se va complejizando y va siendo entendido como un proceso de cambio el cual es guiado por visiones alternativas, a la vez que involucra complejos debates y propuestas de distintos actores, tanto en una escala macro como una escala micro. Asimismo, esta perspectiva implica la comprensión de las problemáticas ambientales, pero en una estrecha relación con factores sociales, económicos y políticos.[134]

En el caso particular de Colombia, los debates en torno a las teorías de desarrollo no fueron tan acalorados, pero esto no significa que las ideas base sobre cómo debía funcionar el desarrollo no quedaron impregnadas en el pensamiento del país, porque de una u otra forma si lo hicieron, puesto que como se verá más adelante, las propuestas del sector educación -que es el que aquí se estudia- tenían un carácter fundamentalmente modernizador, desde el cual se privilegia a la urbe y se intenta llevar a la ruralidad principios básicos de prácticas modernas, a la vez que se entiende la educación como una herramienta fundamental para el crecimiento económico.

---

131 María Cristina Larrouyet, "Desarrollo sustentable. Origen, evolución y su implementación para el cuidado del planeta". (Trabajo final integrador: Universidad Nacional de Quilmes, 2015): 10-11. URL: http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/154

132 María Cristina Larrouyet, "Desarrollo sustentable. Origen, evolución", 11.

133 María Cristina Larrouyet, "Desarrollo sustentable. Origen, evolución", 11.

134 María Cristina Larrouyet, "Desarrollo sustentable. Origen, evolución", 14.

1.1 Modelos económicos y su impacto en el abordaje dado a la educación

Las teorías planteadas en el apartado anterior se manifestaron en Colombia por medio de los llamados modelos económicos, los cuales no solo han tenido efecto en la política económica, sino en la forma de abordar aspectos de carácter social como la educación. Los dos primeros planes se dieron el marco del pacto político denominado El Frente Nacional, durante el periodo de esta coalición política y hasta los años noventa, se privilegió un esquema de economía mixta orientado al crecimiento y la estabilidad, claro está sin dejar de lado las prioridades de cada gobierno. No obstante, durante esta época convivieron dos visiones prácticamente opuestas, por un lado, el modelo cepalino de industrialización por sustitución de importaciones y por el otro los principios del modelo neoliberal, el cual para la década de los noventa se estableció con toda rigurosidad, dejando en el pasado los antiguos esfuerzos por construir un estado de bienestar.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) se desarrolló en Colombia desde los años cincuenta, cuando gracias a la influencia de la CEPAL, empieza una un proyecto de desarrollo hacía adentro, el cual básicamente consistía en aumentar la producción interna por medio de la sustitución de importaciones y una política arancelaria de carácter proteccionista. Este proceso tuvo su auge durante los años cincuenta y sesenta, pero ya finalizando esta década empieza a decaer, teniendo su mayor crisis a mediados de los setenta, momento en que las propuestas políticas del presidente Alfonso López Michelsen empezaban a mostrar un enfoque neoliberal[135]. A pesar de que, el MISI fue un modelo en esencia economicista, desde la CEPAL se abogaba por un desarrollo integral, donde no solo existiese un crecimiento económico, sino también una inversión estatal en proyectos sociales (educación, salud, vivienda), especialmente para la población más vulnerable. Es así como en este modelo la intervención estatal no solo se define por medio de la regulación del mercado sino también por el esfuerzo en construir un Estado de Bienestar[136].

---

[135] Ricardo A. Castaño, "Colombia y el modelo neoliberal", (Actas de III Congreso de Historiadores Latinoamericanistas (ADHILAC) Santiago de Compostela, 2002).

[136] Según la economista Laura Vázquez, " la sustitución de importaciones se concibió como la vía hacia el desarrollo. Además, esta política que requería del respaldo activo del Estado estuvo en consonancia con las tendencias mundiales de la intervención estatal: en occidente a través del Estado de Bienestar y en el bloque comunista a través de la economía central planificada (…) durante esta época Se dieron elevadas tasas de inversión pública, tanto en infraestructura física y social que alentaban a la inversión privada. El resultado fue altas tasas de crecimiento en varios países de América Latina" Laura Vazquez Maggio, "Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones" *Economía Informa* (2017): 12.

Para cuando se creó el primer plan de desarrollo cuatrienal, el MISI no estaba en su mejor momento, ya que con el ascenso al poder de Carlos Lleras Restrepo se inauguró un cambio en las políticas del desarrollo económico, donde se estableció un modelo mixto de enfoque exportador[137]Sin embargo, estos cambios se dieron fundamentalmente en la esfera económica, sin afectar drásticamente el enfoque que se le venía dando a lo social, los pilares continuaron siendo los mismos: un estado subsidiario que en mayor o menor medida intentaba proporcionar los servicios básicos a sus habitantes más pobres. Esta lógica de gobierno estuvo vigente en el sector educativo aproximadamente hasta los años noventa, década en la cual se da la mayor cantidad de reformas educativas de corte neoliberal. Tras el fracaso del modelo proteccionista y la crisis de la deuda externa, el modelo neoliberal sentó sus bases en América Latina. Este nuevo liberalismo era un sistema agresivo prácticamente opuesto a su predecesor el Estado de Bienestar, el cual promovía reformas que afectaron directamente a los proyectos sociales, entre estos la educación.

En Colombia, los cambios impulsados por el nuevo modelo empezaron a estructurarse de forma concreta desde el gobierno de Virgilio Barco para materializarse en el tiempo de Cesar Gaviria. Dichas reformas se fundamentaron en cuatro principios básicos: la apertura económica, la descentralización, la desregularización y la privatización, los cuales no solo fueron aplicados al mercado sino a todas las esferas de la sociedad, incluido el sistema educativo[138]. Lamentablemente, estas reformas terminaron siendo más negativas que positivas, unas veces por su naturaleza y otras por una errónea ejecución, lo cual resulta razonable, si se tiene en cuenta que el nuevo modelo había surgido en países con condiciones socioeconómicas muy distintas a las imperantes en América Latina, por consiguiente, los efectos de nuevas políticas en lugar de beneficiar a la población -que en su mayoría vivía en condiciones de pobreza-, les perjudicaba.

Paradójicamente, las reformas neoliberales de Cesar Gaviria coincidieron con la creación de la constitución 1991, generando así una contradicción entre el modelo económico imperante y la carta magna del país, pues mientras el primero reprimía al extremo la inversión en políticas de bienestar social, el segundo apelaba por un Estado Social de derecho que no sería posible construir bajo las restricciones neoliberales. Aun así, las reformas fueron

[137] Lorena Sotelo Forero, Luis Eudoro Vallejo Zamudio, "La sustitución de importaciones en Colombia: un comentario", Revista infometrica, no 1 (2018):96.
[138] Alejandro José Useche, "Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia", Civilizar: Ciencias Sociales Y Humanas no. 2 (2002).

aplicadas y estas empeoraron los problemas existentes en el sistema educativo[139], manifestándose en[140]:

- La reducción del presupuesto para investigación en educación
- Disminución de las campañas de alfabetización para adultos
- Fallas en la distribución territorial de los recursos
- Aumento en la tasa de analfabetismo rural
- Ampliación de la brecha del nivel educativo por regiones
- Exclusión de grupos vulnerables
- Reemplazo de recursos por sistemas de crédito

Dentro de estos principios neoliberales, uno de los que mayor impacto tuvo en el sistema educativo fue la descentralización, la cual prometía la modernización del Estado, además de la eficiencia y eficacia del sector[141]. Sin embargo, esta medida no resultó como se esperaba pues desestabilizó el sistema y provocó mayores desigualdades, tanto entre regiones como entre lo rural y lo urbano. Asimismo, fue un sistema contradictorio que restó autonomía a los municipios y limitó sus competencias, ya que se asignó la responsabilidad del manejo fiscal a los departamentos, lo que a su vez incidió negativamente en la gestión educativa, pues tal dependencia nacional se acentuaba en los municipios en los que existía más índice de pobreza y marginalidad. Por otro lado, hubo fuertes críticos acerca de la distribución de los recursos, pues se consideró que hubo un error en la fórmula con la cual se determinó la cantidad de recursos asignados a cada región.

Por otro lado, los cambios en el sistema de financiación fueron muy problemáticos, puesto que se estableció un sistema denominado “financiación a la demanda”, el cual implicaba que el recurso público se asignaba según el número de estudiantes atendidos, como consecuencia se puso en desventaja a los poblados más pequeños como las zonas rurales y rurales dispersas, y se fomentó un hacinamiento en las escuelas y colegios. Sumado a esto, con el objetivo de reducir los gastos del Estado, se suspendieron los sistemas de becas y se sustituyeron por préstamos educativos, y como apoyo a los colegios privados se empezaron a difundir apoyos

---

[139] Holbein Giraldo-Paredes y Gustavo Nixon De La Cruz-Giraldo, “La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia”, Criterio Libre Jurídico 13, no 2 (2017): 7.

[140] Carlos M, "Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010." Propuesta Educativa, no. 34 (2010). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041705005

[141] Esta descentralización era parcial, pues la financiación seguía procediendo de los recursos de la nación.

económicos educativos para que los alumnos de bajos recursos estudiarán en dichas instituciones, todo bajo una lógica de privatización en la cual el gobierno nacional tuviese cada vez menos responsabilidad. Todas estas políticas fueron manifestadas en distintos PND, en general como estrategia para resolver los problemas de cobertura, calidad o eficiencia, y eso se podrá evidenciar más adelante.

2. A cerca de la planeación educativa y su desarrollo en Colombia

La presencia de la educación dentro de los planes de desarrollo no ha sido algo fortuito sino el resultado de la interpretación de esta como variable de cambio tanto social como económico y cultural. Por consiguiente, la planeación educativa o educacional ha estado determinada por ese trasfondo ideológico que se le ha dado a la educación, característica que es posible identificar en algunas de las definiciones que a través de los años se han hecho de la misma.

Entre los significados que se le han asignado a la planeación educativa se puede leer que se le define como "la aplicación del análisis sistemático y racional al proceso de desarrollo educativo con el propósito de hacer que la educación responda más efectiva y eficientemente a las necesidades y metas de sus estudiantes y de la sociedad"[142] asimismo, se le considera como el "diseño de estrategias educativas dirigidas a guiar y controlar el cambio y a minimizar la inestabilidad política"[143]. En ese sentido, la planeación educativa se convierte en el medio para alcanzar los propósitos de la educación dentro de una sociedad determinada[144].

Ahora bien, vale la pena hacer un recorrido por la evolución y desarrollo que ha tenido la planeación educativa a lo largo de la historia especialmente en el contexto latinoamericano y más puntualmente en Colombia. Si nos remontamos a una época más lejana la planificación de este tipo se le puede ubicar en paralelo a la industrialización, dado que "necesidad de mano de obra calificada impulsó la idea de planear una educación primaria y vocacional accesible para las masas de trabajadores y una educación humanístico-científica para las élites dirigentes".[145] En el contexto latinoamericano, esta tendencia de planificar la educación se ve con mayor

---

[142]Miryan Zúñiga E, "Neutralidad Ideológica" 3.

[143] Miryan Zúñiga E, "Neutralidad Ideológica" 3.

[144] Respecto a esta idea Vicente Arredondo plantea: "Determinar el grado de necesidad y viabilidad de la planeación educativa dentro de una sociedad, depende grandemente de la definición operacional dada al concepto de educación ya que la "educación" es simplemente un concepto genérico en el que se incluye una variedad de filosofías, procesos, instituciones, teorías pedagógicas, actividades, etc. Por esto, la planeación de la educación tanto en el concepto como en la práctica es una derivación del nivel operacional escogido y sus limitaciones"

[145] Miryan Zúñiga E, "Neutralidad Ideológica o Determinación Social En La Planeación Educativa" Universidad Pelágica Nacional No 3 (1979):4.

fuerza desde finales de los cincuenta, después que en 1956 en la segunda Junta Interamericana de Ministerios de Educación se definiera la necesidad de una planeación global educativa y esta fuese reafirmada en el Seminario Interamericano Sobre la Planeación General de la Educación realizado en Washington para 1958[146].

Según Arredondo el impulso a planeación educativa para aquella época respondía por un lado al incumplimiento que se le estaba dando a lo planteado en el Acta constitutiva de las naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se postulaba la educación como un derecho fundamental y se proponía la igualdad de accesibilidad educativa y una universalización gratuita y obligatoria de la primaria. Y por otro, a la necesidad de alcanzar el ideal del desarrollo, ya que como se ha señalado con anterioridad, la educación fue vista como el medio para aumentar el crecimiento económico. De hecho, para los años cincuenta varios estudios realizados en Estados Unidos[147] arrojaron como resultado que los países con mayor educación contaban con un mejor rendimiento económico, lo cual provocó que fuese incluida en el campo de las ciencias económicas y se fortalecieron teorías como la del capital humano y enfoques como el de la demanda social, la fuerza de trabajo, el análisis costo beneficio y los modelos econométricos[148].

Es así como tras el importante rol asignado a la educación y teniendo en cuenta la situación precaria en la que esta se encontraba en los países de América Latina, la planificación educativa con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la UNESCO "surgió como una actividad necesaria enfocada en desarrollar y consolidar el sistema de educación formal por medio del conocimiento y aplicación de un conocimiento práctico orientado a satisfacer la demanda, planear la oferta requerida, evaluar las implicaciones financieras y estimar los recursos humanos y materiales necesarios para alcanzar las metas educativas propuestas"[149]. Sin embargo, con el paso del tiempo los resultados no fueron los esperados por lo cual no bastó con planear estrategias en torno a la educación formal sino también se tuvo que recurrir a la educación no formal como medida de emergencia.

---

146 Vicente Arredondo Ramírez, *Planeación educativa y desarrollo: Aproximación crítica a la educación formal y no formal en los países del Tercer Mundo* (México: CREFAL, 1990), 43.

147 Entre esos estudios se encuentra el índice Harbison y Myers, el cual consistió en una comparación internacional basada en un "índice compuesto del desarrollo de recursos humanos". Su hipótesis era que, a parte del capital, los recursos naturales, la ayuda externa y el comercio internacional un factor determinante para el desarrollo de una nación era su fuerza de trabajo. De ese modo el estudio hizo una comparación de variables como nivel educativo alcanzado, número de personas educadas con relación a la población entre distintos países los cuales fueron categorizados como: subdesarrollados, parcialmente desarrollados, semi avanzados y avanzados. Y se concluyó que para alcanzar un aumento en el ingreso nacional era necesario incrementar la escala del índice del desarrollo de recursos humanos, lo que a su vez implicaba un análisis del sistema de educación formal entre otros.

148 Vicente Arredondo Ramírez, *Planeación educativa y desarrollo. 48*

149 Vicente Arredondo Ramírez, *Planeación educativa y desarrollo. 54.*

En el caso colombiano la planeación educativa se puede rastrear desde los años cincuenta e identificar en la misma distintas etapas. La primera etapa se caracteriza por la presencia de misiones extranjeras que aconsejaron la creación de un servicio de asesoría para el ministerio de educación en materia de programación y política educacional, dado que desde ahí se crearían objetivos, y programas educativos a largo plazo los cuales permitieran hacer una adecuada reforma del sistema de educación, la cual buscaba adaptarse a las necesidades del país.

En una segunda fase surge la idea de planeación integral y se crea una oficina permanente dentro de la estructura del ministerio de educación con el fin de llevar a cabo el primer plan quinquenal de educación (1957)[150], este proceso fue dirigido por el ministro de educación Gabriel Betancourt Mejía quien fue un fiel creyente de la importancia de la planificación, este expresaba estar convencido de que:

> La educación tiene el mayor multiplicador económico, cultural, y social y que, por lo tanto, es indispensable adaptar las técnicas de planeación a la educación, para garantizar al país que, en un determinado periodo de años, sea posible solucionar el problema de impartir la educación a toda la población colombiana y preparar en todos los niveles el contingente humano que Colombia reclama para acelerar su progreso[151]

El plan quinquenal de 1957 se dividió en varios apartados, en la primera fase se hizo énfasis sobre qué dirección iba a tomar la orientación escolar y profesional. Ya en los apartados dos y tres se abordan una gran variedad de tópicos como el estudio de los problemas y posibles soluciones de la educación primaria y secundaria, formación de maestros, plan de estudios entre otros. Ya para el apartado número cuatro, se aborda todo lo relacionado con educación campesina y las instituciones especiales para esta área como las Escuelas Vocacionales Agrícolas, las Escuelas Normales Agrícolas, y las escuelas rurales.[152]

Una tercera etapa se da cuando la idea de formación de recursos humanos se convierte en esquema de referencia del sistema educativo, para este momento la educación es integrada al primer Plan Decenal de desarrollo (1961-1970). Para este periodo se pretende cumplir con

---

150 En el decreto 206 de 1957, siguiendo las recomendaciones surgidas en la segunda reunión de ministros de Educación. Se decretó por medio del artículo dos, la creación de la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación Nacional.

151 Gabriel Betancourt Mejía en Javier Ocampo López "Gabriel Betancourt Mejía, el gran reformador de la educación en Colombia en el siglo XX", *Revista Historia De La Educación Colombiana* No 5 (2002): 70.

152 Javier Ocampo López "Gabriel Betancourt Mejía, el gran reformador de la educación en Colombia en el siglo XX", *Revista Historia De La Educación Colombiana* No 5 (2002): 77.
Recuperado a partir de https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/1142

compromisos internacionales como el fijado en la Carta de Punta del Este que consistía en eliminar el analfabetismo a la población mayor de 15 años y asegurar el acceso de educación primaria a todos los niños en edad escolar. Con este propósito se crean "Planes de Emergencia" como el de 1967, con el fin de acelerar la recuperación de un sistema educativo que llevaba años en decadencia. En esta fase también surgen planes de desarrollo de educación superior y media, por medio de los cuales se busca reestructurar planteles físicos y docentes.

Una cuarta fase de la planeación se da para los años 90, para este momento se hace una revisión a fondo del sistema educativo y surgen los planes decenales de educación[153], los cuales buscaban dar coherencia y máximo rendimiento para asegurar una mayor productividad del sistema.[154] El primer plan comprendió el periodo de 1996-2006, y concibió aspectos generales de la planeación a nivel nacional, después de este se crearon dos planes más, uno para el periodo 2006-2016 y el que se encuentra actualmente activo 2016-2026. Básicamente este ha sido el recorrido de la planeación educativa en el país, la cual en opinión de algunos ha sido más un fracaso que un éxito, y no solo en el caso de Colombia sino en América Latina en general.

3. Abordaje discursivo y énfasis de la educación en los PND (1966-2018)

Por lo general, en los PND las políticas educativas se encuentran inmersas dentro de un apartado que se puede denominar planes sectoriales, políticas sociales u otro nombre alusivo a políticas promotoras de bienestar social, tales como salud, justicia o seguridad. Lo particular es que no existe un estándar para determinar qué tanto se debe ahondar al respecto, sino que depende de cada gobernante cuánta atención se le dará a determinada área. Así mismo, se pudo observar que desde el aparato discursivo las concepciones que se tienen sobre la educación varían de plan a plan, pues a pesar de las convergencias siempre aparecen nuevas interpretaciones.

Partiendo de estos principios, en este apartado se analiza que tanta relevancia se le da a la educación y como esta es percibida en los diferentes planes, asimismo se exponen los puntos más comunes de convergencia en cuanto a los roles que se asignan a la educación. Esto, con el fin de tener una base desde donde interpretar el abordaje y énfasis que se da a lo rural. Para

[153] Según el artículo 72 de la ley general de educación: "Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo"
[154] DNP, Plan Nacional de desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

determinar estos aspectos, se recurrido a una matriz (Anexo 1), la cual se estructuró a partir de dos unidades de análisis, la primera es la presentación de cada uno de los planes, en la cual se rastrea el número de veces que se hace alusión a la educación como herramienta para la construcción de país y la segunda es el apartado específico que habla de educación, de esta segunda unidad se toman 2 categorías y a su vez varias subcategorías, por medio de las cuales se determinan los aspectos de relevancia y percepción.

En cuanto a la primera categoría (relevancia), se puedo observar que, en todas las presentaciones de los PND, se menciona la educación/formación del capital humano, lo que suele variar es el tipo de mención, pues mientras en unos casos se menciona de forma general, en otros si se le añade un lugar de relevancia y se le asigna un rol especial en el desarrollo nacional. Las otras dos subcategorías que se tuvieron en cuenta fueron la extensión del apartado que habla exclusivamente de educación y la ubicación de este dentro del índice general, aquí se observó que la cantidad de páginas oscila entre las siete y las sesenta y ocho, y esto no necesariamente era proporcional a la extensión general del plan (Tabla 2), por otro lado, se observó que salvo algunas excepciones las políticas sociales ocupan el primer lugar en el índice general del plan, lo que simbólicamente podría representar un orden de importancia.

Tabla 2. Extensión y ubicación del apartado de educación respecto a la cantidad de páginas del PND.

Periodo presidencial	Extensión del plan	Extensión del apartado de educación	Porcentaje que representa %	Ubicación dentro del plan Cap./Ud.
(1966-1970)	556	15	2,70	5/1
(1970-1974)	319	12	3,76	1/6
(1974-1978)	137	9	6,57	3/4
(1978-1982)	566	7	1,24	9/4
(1982-1986)	232	17	7,33	4/2
(1986-1990)	349	26	7,45	1/3
(1990-1994)	344	28	8,14	3/2
(1994-1998)	277	13	4,69	5/1
(1998-2002)	761	60	7,88	3/1
(2002-2006)	292	22	7,53	3/1
2006-2010	545	68	12,48	3/1
(2010-2014)	1500	20	1,33	3
(2014-2018)	1059	34	3,21	4

Fuente: elaboración propia

En cuanto a, cómo se interpreta la educación, es decir, que rol se le asigna en la construcción de país se encontró que los planes de desarrollo de Carlos Lleras Restrepo y Misael Pastrana (1966-1974) no cuentan con una concepción clara sobre el papel de la educación dentro de sus gobiernos, ni mencionan definiciones sobre las misma como si se observa en planes posteriores[155]. A pesar de que la educación aparece como parte de las políticas sectoriales, en ninguno de estos programas se les hace una mención especial o se le asigna un rol distintivo. No obstante, en "*Las Cuatro Estrategias"*, plan de Misael Pastrana, se reduce está a un servicio público que hace parte de los servicios básicos de toda sociedad, e incluso se sugiere que no es tan necesaria y ni una prioridad, dado que esta no es imprescindible para el anhelado crecimiento económico, afirmación que se puede observar en el siguiente párrafo:

> La educación, además de que debe ser revisada en algunos de sus aspectos actuales para hacerla más adecuada a las necesidades colombianas, es una de las zonas que demanda mayor atención y una de las necesidades más sentidas en el país. Lo que hemos querido argumentar aquí es que la falta de entrenamiento en algunos sectores definidos, o la incapacidad de obtenerlo en plazo corto, no parece ser actualmente limitante esencial al crecimiento. Por el contrario, se ha registrado el desempleo o subempleo de personas que estarían en posibilidad de contribuir en forma más productiva al desarrollo[156].

Más allá de lo expuesto en el párrafo anterior, en el documento también se reflexiona sobre los efectos de las inversiones, argumentando que "toda inversión ocasiona costos de oportunidad; que, por ejemplo, una expansión del gasto en el sector público significa reducción, en términos del uso de los recursos productivos en el sector privado, o falla en expandir la producción en forma más considerable"[157], en este orden de ideas, los gastos en educación, salud, y otros servicios sociales tienen como costo "una tasa de crecimiento más baja en el producto con relación a la que de otro modo hubiera ocurrido"[158]. Esto, se plantea sin exponer algún beneficio concebible de la educación, la única mención de su utilidad se hace muy someramente en torno a la idea de que la educación puede contribuir a la disminución de la

[155]Según Freddy Alexander Sierra, "La política educativa del gobierno de Misael Pastrana Borrero se caracterizó por cumplir las exigencias propias del Frente Nacional y el continuismo del gobierno anterior". Lo cual permitiría explicar las similitudes entre sus Planes de Desarrollo. Freddy Alexander Sierra-Garzón, "La política educativa colombiana en el gobierno de Misael pastrana borrero (1970-1974)", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, no 13 (2017).

[156]DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

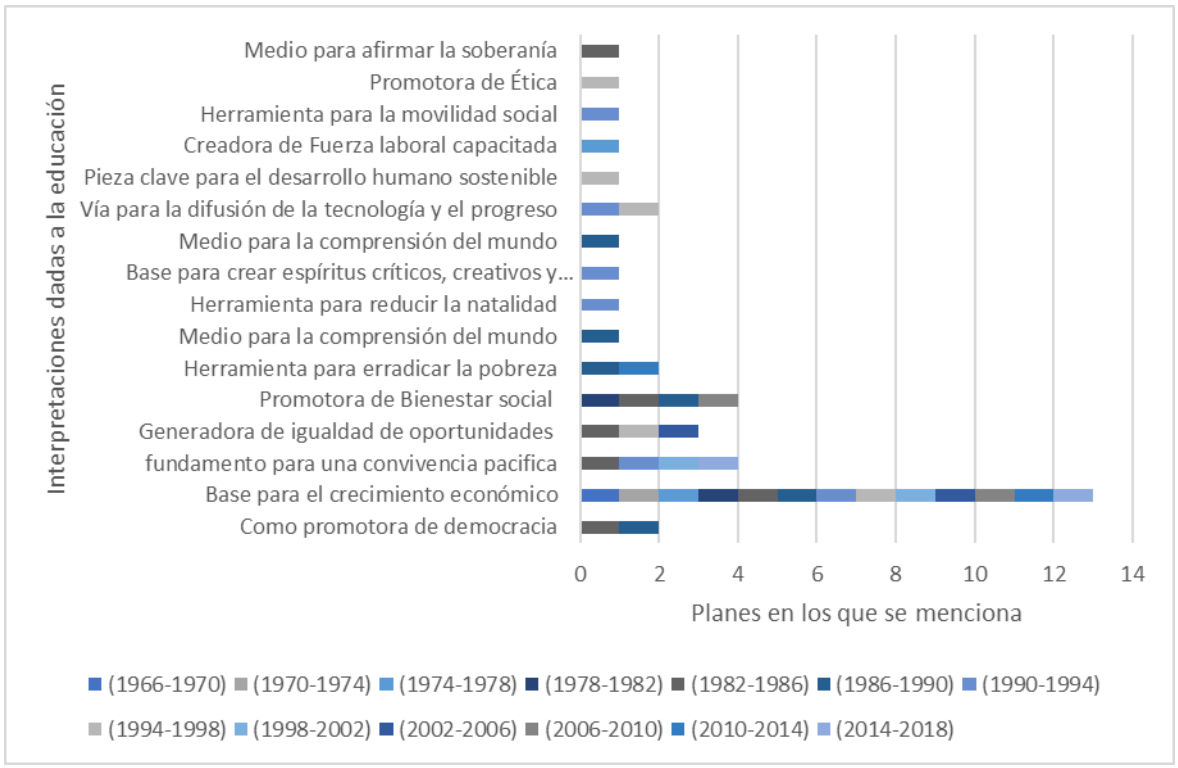
[157] DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

[158] DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

tasa de natalidad[159]. Por consiguiente, se puede observar hasta qué punto en este plan de desarrollo se plantea una visión antagónica y reduccionista de la educación y de antemano se justifica porque esta no es un pilar fundamental en el proyecto nacional.

En los planes posteriores (1974-2018), se empiezan a expresar ideas mucho más claras y contundentes sobre el papel a desarrollar de la educación en cada propuesta de gobierno, estos postulados logran converger en algunos puntos fundamentales, pero varían en otros al incluir variables que muestran la combinación entre los intereses de carácter internacional y la visión particular de cada gobierno. Entre las ideas más comunes de convergencia se encuentra la convicción de la educación como base para el desarrollo/crecimiento económico, este planteamiento es recurrente a lo largo de los planes, son las consideraciones sobre los beneficios en el ámbito social las que varían (Figura 1).

Figura 1 Interpretaciones dadas a la educación en los PND



Fuente: elaboración propia

[159] "Es necesario, por lo tanto, romper el efecto del círculo vicioso por medio de un largo y sostenido esfuerzo para elevar el ingreso y los niveles educacionales de la masa de la gente, a fin de proveer una motivación adecuada para tener familias mucho más pequeñas" DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

Como se puede observar en la figura 1, no existe una continuidad en las concepciones que se tienen de la educación, ni siquiera se puede hacer un rastreo por periodos en los cuales el rol que se le asigna sea similar, por el contrario, se percibe que mientras en un plan se expone de una forma amplia el papel de la educación, en otro aparece una interpretación completamente reduccionista que se limita a asignarle el papel de medio para alcanzar el crecimiento económico y "herramienta para la construcción de un país más equitativo"[160], como es el caso del plan *"Hacía un Estado Comunitario"* (2002-2006).

Las distintas concepciones que se encuentran dentro de los planes se asocian por un lado con un factor económico como se mencionó anteriormente, desde el cual la educación es entendida como: base para el crecimiento económico y el aumento de la productividad, creadora de fuerza laboral capacitada y medio para mejorar las condiciones económicas tanto individuales como colectivas, pero a su vez también es percibida como una herramienta transformadora de la sociedad, por medio de la cual se puede llegar a la construcción de un país más democrático, con participación ciudadana, convivencia pacífica, igualdad de oportunidades entre otras.

Los anteriores significados dados a la educación se pueden entender de acuerdo con las necesidades de cada época. Así como a principios del siglo XX esta fue usada como herramienta para la creación de identidad nacional, durante el periodo histórico que abarca esta investigación (1966-2018) y en el contexto específico de Colombia, indudablemente la educación responde a los requerimientos de la modernización dentro de un contexto de violencia. Sin embargo, esto no significa que las problemáticas sociales determinen el tipo de educación que se imparte pues estas suelen responder más a los intereses políticos que a las necesidades de la mayoría. Por ejemplo, en Colombia la violencia resultante de la confrontación entre guerrillas y el Estado ha estado presente durante la temporalidad que se crearon los planes de desarrollo, pero no en todos estos documentos se habla de educación como herramienta para la construcción de paz[161].

Ahora bien, con excepción de los planes que comprenden el periodo de 1966-1974, los demás programas de gobierno de una forma u otra han considerado que la educación es una

---

[160] DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Hacía un Estado Comunitario (2002-2006)"

[161] Solo en los planes de Belisario Betancourt (1982-1986), Cesar Gaviria (1990-1994), Andrés Pastrana (1998-2002) Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2014-2018) se menciona que la educación es el fundamento para una convivencia pacífica, civilizada y tolerante y los que mayor énfasis hacen en esta cualidad son el de Andrés Pastrana y Juan Manuel Santos, ambos tienen como característica distintiva el hecho de incluir y la educación dentro de presentación del documento dándoles así desde el inicio un lugar de relevancia en la proyección del país , por su parte Juan Manuel Santos la ubica como uno de los pilares del desarrollo: "Paz, equidad, educación"

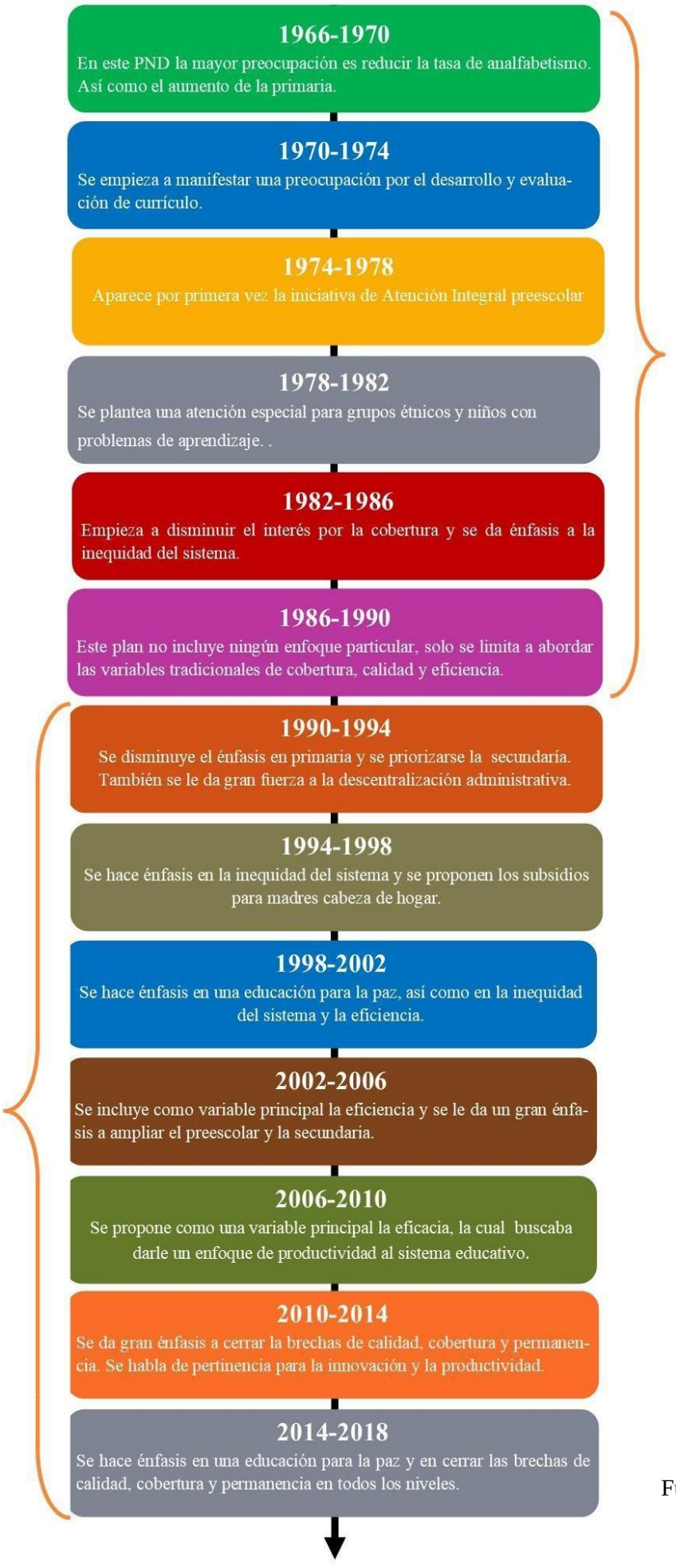
herramienta la cual más allá de contribuir a propósitos de carácter económico, tiene una influencia importante en otros aspectos de la esfera social, y por medio de esta es posible alcanzar otro tipo de objetivos. Es así, como en los planes revisados se encontró que a esta se le ha asignado el rol de crear condiciones básicas para alcanzar la democracia, por medio de la cual se llega a la equidad; se le ve como promotora de igualdad de oportunidades. herramienta fundamental para erradicar la pobreza y reduce la natalidad, también se afirmaba que era un medio para la comprensión del mundo, la solución de problemas y la difusión de tecnología y progreso; creaba espíritus críticos, creativos solidarios y comprometidos con la paz; propiciaba de la movilidad social y el desarrollo integral de las personas, y; era pieza primordial para alcanzar el desarrollo humano sostenible y el desarrollo a escala humana (Figura 1).

4. Análisis general del sector educación dentro de los PND

Si bien en el apartado anterior se mencionó que no es posible rastrear una continuidad en cuanto a las concepciones de la educación, lo que sí se puede hacer es un seguimiento de los enfoques que se tienen en los planes durante cierta temporalidad, es decir cuales problemáticas empiezan a ser el foco de atención. En esta línea, se logró identificar que existen unas falencias que son de carácter general y recurrente durante todos los PND, tal es el caso de la cobertura, la calidad y la deserción. No obstante, con el transcurrir de los años a estas problemáticas que aquí se les llama de "carácter general", paulatinamente se les fueron sumando otras preocupaciones puntuales como es el caso de la educación para grupos étnicos, o para niños con problemas de aprendizaje. Por otro lado, se observó que desde periodo presidencial de (1970-1974) se hace referencia a los problemas de calidad y cobertura en secundaria, pero no por ello se puede afirmar que esta época está caracterizada por enfocarse en dichos puntos, pues a pesar de que se reconoce las falencias no son el principal objetivo

Es así como cómo se logró identificar que desde que el primer PND cuatrienal (1966-1970) hasta el periodo de (1986-1990), los PND tuvieron como objetivo principal la universalización de la primaria completa y la reducción de la tasa de analfabetismo, pues eran las problemáticas de mayor envergadura y el principal reto por superar si se deseaba avanzar en los demás niveles educativos. Una vez teniendo claro estas generalidades, en la figura 1 se ilustran las novedades encontradas en los PND durante el periodo de 1966-1990 (figura 2).

Figura 2 Enfoques de los PND por temporalidad



Este periodo se caracterizó por tener una preocupación fundamentalmente cuantitativa, donde la prioridad era el aumento de cobertura en primaría y la reducción de la tasa de analfabetismo.

Este periodo se caracterizó por centrar su atención en aspectos como: aumento de la secundaría, menor preocupación por los programas de alfabetización para mayores, mejoramiento de la calidad y reorganización del aparato administrativo.

Fuente: Elaboración propia

Ahora, partir de los años noventa se nota un leve pero significativo cambio en los PND, pues empieza a hablarse con mayor empeño de la inequidad del sistema, debido a que para aquella época la cobertura en primaria era casi universal, en el sentido que el sistema tenía capacidad para ofrecer este tipo de formación a más de los alumnos que lo requerían, pero estos recursos estaban repartidos inequitativamente, dejando así algunas zonas sin dicha cobertura. Por otro lado, en preescolar, básica secundaria y media, se manifestaba una gran brecha entre lo urbano y lo rural, por tal motivo desde los noventa y hasta 2018 se percibe un enfoque en extender la cobertura de estos niveles educativos.

Por otro lado, durante estos años se abrió un mayor espacio para discutir y plantearse metas en cuanto a calidad, dado que años anteriores se había priorizado la cantidad, es decir una expansión de la cobertura. Otra característica de este periodo, el cual coincide con implementación de un gran número de políticas neoliberales, fue el gran espacio que se le dio a las reformas de carácter administrativo, impulsando con gran esmero el establecimiento de un sistema descentralizado y modificando el sistema de asignación de recursos. Partiendo de este contexto en el presente apartado se hace un balance de carácter general de cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Para cuando se escribe el plan de Carlos Lleras Restrepo (1966-1969), la situación educativa del país aún se encontraba en condiciones muy deficientes, según el diagnóstico dado en el "Planes y programas de desarrollo" la tasa de analfabetismo en población mayor de 15 años se situaba en un 37.7 %, pero esto no implicaba que el porcentaje no analfabeta hubiese culminado los ciclos de educación básica pues la deserción era otro gran problema que estaría presente a lo largo del siglo XX e incluso durante el XXI, aunque con cifras más bajas. Por ello, en este plan de desarrollo se puede evidenciar un enfoque en esencia cuantitativo, desde el cual las metas y esfuerzos se centran en ampliar la cobertura por medio de la creación de planteles educativos para formación elemental, asimismo, se plantea el aumento de la escolaridad a 3. 4 y 5 años, especialmente en las zonas rurales, donde por lo general la mayoría de los estudiantes no logran completar la primaria. Por otro lado, se observa la propuesta de crear programas especiales para suplir la amplia gama de problemas educativos, entre ellos destaca una marcada preocupación por educación para adultos, y una de las estrategias para ello fue la TV educativa[162], la cual también se planteó como alternativa para formar docentes, otra de las problemáticas que más ha aquejado a la educación en el país.

[162] Según lo expuesto en el plan de desarrollo este programa solo estaría en las localidades de Cundinamarca, Boyacá, Caldas, Tolima, huila y Santander.

La década de los años setenta estuvo bajo los planes de Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978) el primero conservador y el segundo liberal. Durante sus mandatos, aún los problemas básicos de cobertura y deserción eran agudos, y esto se ve reflejado en sus planes. Sin embargo, también se expresan posturas diferentes a las del mandato anterior, por ejemplo, el plan de Misael Pastrana se cuestiona los métodos de los gobiernos anteriores y reflexiona a cerca de las estrategias que se debían implementar para mejorar la productividad y calidad del sistema[163]. De forma complementaria, por medio de su "Programa de Extensión de la Escolaridad" se promovía una expansión de carácter cuantitativo, con el fin de "ir ampliando progresivamente el servicio educativo en las escuelas incompletas para que la población escolar pueda causar a corto plazo un mínimo de cinco grados"[164], y una de las herramientas era la promoción automática de primer a segundo grado de primaria, esto con el fin de reducir la deserción, especialmente en las zonas rurales, donde las cifras eran más preocupantes. Del mismo modo, en este plan se propuso la creación del piloto de las Concentraciones de Desarrollo Rural, programa al que se le da gran énfasis. También empieza a prestarle atención al desarrollo y evaluación de currículo, pues la coherencia y pertinencia de lo enseñado era una de las principales preocupaciones de aquel momento.

En cuanto al mandato de López Michelsen (1974-1978), se puede observar que sus esfuerzos se enfocan en la universalización de la primaria tanto en las zonas urbanas como en la ruralidad, pues se consideraba que invertir en esta daba mayores resultados para la economía. En consecuencia, para cumplir este objetivo fundamental, se propuso ampliar la cobertura por medio de la creación y adecuación de planteles educativos (tal como lo había propuesto los planes anteriores) y para regular da deserción, la meta fue establecer programas de nutrición y adaptación de los métodos de enseñanza a las necesidades locales, para el caso rural se propuso la creación de calendarios y horarios flexibles que coincidan con las cosechas de los campesinos. Los demás puntos de interés coinciden con lo planteado en otros planes[165]. Lo que

---

163 "El análisis histórico de la evolución del sistema educativo colombiano permite demostrar que, aunque fueran notorios los esfuerzos realizados en la construcción de aulas, incorporación de niños a las escuelas y mejoramiento de la calidad del magisterio, el rendimiento de estas inversiones ha sido muy bajo, por la falta de insumos complementarios que aseguren un rendimiento más alto de las inversiones tradicionales. Lo anterior implica que la sola asignación de inversiones para construcción de aulas y nombramiento de maestros no asegura obtener un mejoramiento significativo de la productividad y calidad del sistema. La productividad marginal de estos recursos tradicionales será baja si no se crean los efectos multiplicadores". DPN, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"68.

164 DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)"

165 Al igual que en los planes expuestos previamente, aquí también se propone: Capacitación el personal docente, reestructuración del sistema para una mayor coherencia entre lo que se enseña y las necesidades de los individuos, promoción automática en primaria, ampliación de cupos en secundaria (especialmente en las ciudades intermedias) entre otras.

sí marca una diferencia significativa es que desde el principio se manifiesta un latente interés por la ruralidad[166], el cual se expresa por medio de alternativas para solucionar los problemas que le atañen, especialmente los de cobertura, deserción y calidad, para esta última se plantea ofrecer un incentivo económico adicional, para así atraer a las zonas rurales docentes con altos niveles de formación, también se propuso llevar a las a estas zonas y a las áreas urbanas marginadas Centros de Integral Atención Preescolar, que permitieran superar las deficiencias históricas que habían mostrado estos sectores. Por otra parte, se puede evidenciar que no se deja de lado el interés por formar a mayores de quince años que no cuentan con ningún grado de escolaridad, lo que varía es la forma en la que se hace, ya que se menciona que esto debe hacerse con un enfoque que permita el incremento de la productividad de los individuos.

Para finales de los setenta y durante la década de los años ochenta el poder fue asumido por el también liberal Julio Cesar Turbay (1978-1982), para este periodo aún no se había resuelto los problemas básicos de analfabetismo, cobertura y deserción, por tal motivo estos siguen siendo los propósitos de los planes. Sin embargo, ya habiendo tenido cierto avance el enfoque de los planes se hace cada vez más sólido y específico. En este momento se empieza manifestar una preocupación por poblaciones vulnerables como es el caso de los grupos indígenas y los menores con problemas de aprendizaje, asimismo, se empieza a hablar con más frecuencia y amplitud de la educación preescolar, la cual será años más tarde una preocupación latente en los futuros planes de desarrollo. Dado el avance en cobertura, la calidad y el contenido curricular empieza a ser una preocupación creciente, asimismo, se continúa expresando un interés por fomentar la educación en la población adulta rezagada y disminuir la deserción.

En este plan también hay una preocupación por la primera infancia, en concordancia con ello, el enfoque en el sector educativo estuvo centrado en la educación primaria y como estrategia para el fortalecimiento de esta, se buscó también reforzar la educación para adultos. Esta última, sería manejada mediante programas de carácter no formal e informal. Igualmente, se plantea como prioridad el fortalecimiento de la educación rural, pues entre sus objetivos centrales se encontraba la retención primaria en la zona rural, entre otras estrategias. En cuanto a la educación secundaria se menciona que se ampliará y diversificará, pero esta vez con la novedad de que se dará particular atención a los centros poblacionales menores.

Después de ocho años bajo gobiernos liberales, nuevamente los conservadores

[166] "Las acciones del Gobierno en esta Zona han sido ante la magnitud del problema, y la ineficiencia de los esfuerzos es aún mayor si se toman en consideración los altos índices de abandono escolar en los primeros tres años del ciclo educativo". DNP, Plan Nacional de Desarrollo "´Para cerrar la brecha (1974-1978)"30

asume el poder para el periodo 1982-1986, esta vez a la cabeza de Belisario Betancourt. En este plan, la parte dedicada a educación es más extensa que las anteriores y el enfoque empieza a cambiar. Para este punto, ya no se habla tanto de ampliar la cobertura dado que en esta ya se ven avances significativos (aunque no los deseados), sino que se empiezan a enfocar en otro tipo de problemas, por ejemplo, la inequidad del sistema, pues, aunque las cifras en cobertura habían aumentado, esto se veía primordialmente en las ciudades[167]. En la ruralidad la cobertura en primaria aún se alejaba de llegar al 100% y en la secundaria era casi inexistente. Por otro lado, los índices de deserción y calidad constituían ahora el foco de atención. Entre las principales diferencias observadas con los planes anteriores, se encuentra que este se enfoca mucho en atender a población vulnerable que históricamente había sido excluida o rezagada, tal es el caso de adultos mayores, niños sin hogar, adultos y personas con alguna discapacidad; esto se haría por medio de La Campaña de Instrucción Nacional, CAMINA.

Ya finalizando la década de los ochenta, el poder fue asumido por el liberal Virgilio Barco (1986-1990), quien en su política educativa se limitó a trabajar con las variables de cobertura, calidad, eficiencia y eficacia. Las estrategias para alcanzar dichos propósitos no eran muy diferentes a los expuestos en los planes anteriores, lo que sí aparece como novedad es la metodología de Escuela Nueva como estrategia para universalizar la educación rural. En cuanto a los programas especiales, se habla de la educación básica continuada por medio del cual se trabajaría con procesos de alfabetización y post- alfabetización, también se menciona por primera vez un programa de etnoeducación.

Ya para los años noventa los planes mencionan que cada vez son más evidentes los avances en cuanto a cobertura, específicamente en educación primaria, en el área urbana está llegaba prácticamente al 100%, sin embargo, en la ruralidad a pesar de los adelantos, la situación no se compara con la condición de las urbes. Lo anterior, tiene como consecuencia que los planes ya no se enfocaron tanto en el aspecto de cobertura, en su lugar se empieza a hacer un mayor énfasis en la ampliación de la secundaría y reducción de la deserción. También se percibe que cada vez se hace mayor énfasis en la calidad y el contenido tanto en primaria como en secundaria, esta última aún muy escasa en la ruralidad.

Con Cesar Gaviria (1990-1994) se inauguró una época de políticas neoliberales[168] y esto se ve reflejado en su Plan de Desarrollo, el cual es bastante detallado a la hora de exponer

[167] Según los datos expuestos en el diagnóstico de este plan en la zona urbana está en primaria ya alcanzaba un 98% de cobertura.

[168] Según lo expuesto en el plan: "El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el

las problemáticas que históricamente han venido aquejando el país. En cuanto a los objetivos centrales que se plantea la ampliación de cobertura y oferta de educación secundaria tanto en lo urbano como en lo rural, la descentralización administrativa, el establecimiento del grado cero, y demás objetivos de calidad y universalización de la primaria que aparecen en planes anteriores. En cuanto los programas de alfabetización para adultos estos son mencionados, pero con muy poco énfasis y no como una propuesta central. Otro aspecto que aparece como novedad es la atención que se le brinda a lo que el plan se denomina "Hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación".

En cuanto al mandato de Ernesto Samper (1994-1998), se puede observar que las propuestas no se salen para nada de lo común, sino que se enfoca en mejorar las variables tradicionales de cobertura, calidad y deserción, esto por medio de: la ampliación de cupos especialmente para secundaria, aumento gradual de la jornada escolar (de 3.5 horas a 5 horas en total), incremento del número de bibliotecas y apoyo con subsidios económicos a los estudiantes de menores ingresos y a las madres jefas de hogar. Ahora bien, un aspecto a destacar es la continuidad que se le dio al sistema de financiación el cual consistía en asignar los recursos de acuerdo con los logros en eficiencia, cobertura y calidad. Política que causó grandes problemas de desigualdad.

El último gobernante de la década de los noventa fue Andrés Pastrana, el cual enfocó su atención en reformas tanto administrativas como en las políticas educativas. Una de sus ideas centrales fue fomentar la apropiación de la educación entre los colombianos, proponiendo que todos fuesen conscientes de la importancia de este proyecto y de una forma u otra contribuyeron a su fortalecimiento. Por otro lado, hacía hincapié en la importancia de una equidad pues para este momento la brecha entre lo urbano y lo rural era más evidente, por ende, su propuesta era alcanzar una igualdad de oportunidades tanto de acceso como de permanencia y calidad. En cuanto a las ideas de carácter administrativo, se continuaba haciendo énfasis en la descentralización del sistema y en la reestructuración del sistema de financiación, considerado este último como medio para alcanzar una mayor equidad.

Por medio de estrategias como el programa caminante, proponía brindar oportunidades educativas de calidad a jóvenes y niños entre cinco y quince años, los cuales como mínimo

---

sistema económico; mayor educación para las mujeres representan familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social. Además de las virtudes económicas vinculadas con la transmisión de conocimientos básicos, el proceso educativo debe crear espíritus críticos, libres, creativos y solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, y con la participación consciente, en los procesos colectivos."

deberían llegar hasta el grado noveno, culminando así su ciclo básico. Asimismo, tenía una visión desde la cual se daría una vinculación de la sociedad en el proceso educativo, por medio de la cual las personas naturales, jurídicas, organizaciones entre otros, iban a contribuir al proyecto educativo para que por medio de acompañamiento y financiación aportaran en el desarrollo del sistema educativo, se propone hacer uso de los medios de comunicación masiva para potenciar el desarrollo integral de los colombianos.

Una vez finalizado el periodo de Andrés Pastrana (1998-2002) los años siguientes estuvieron a cargo de tan solo de dos dirigentes, el primero Álvaro Uribe Vélez, quien gobernó durante 2002-2010 y Juan Manuel Santos quien estuvo en el poder desde 2010 hasta 2018. Durante este largo periodo de Uribe Vélez, sus planes fueron muy similares y establecieron tres variables principales a trabajar, estas fueron: cobertura, calidad y eficiencia, para el segundo periodo se agregó una nueva denominada pertinencia. En cuanto a cobertura, se enfatiza en la necesidad de ampliar el preescolar y la secundarías los cuales manifiestan mayor deficiencia, en especial entre las poblaciones más vulnerables como las rurales y urbanas empobrecidas, también se manifiestan intenciones de proporcionar una mayor cobertura a poblaciones indígenas y con alguna discapacidad, dentro de este punto también se menciona la preocupación por fortalecer la permanencia la cual es más deficiente en las zonas rurales, dado que un gran número de estudiantes abandonan sus estudios al finalizar la primaria. En cuanto a la calidad, se menciona que es importante mejorarla en todos los niveles pues el país se encuentra por debajo de los más altos niveles del mundo, la variable de eficiencia se enfoca principalmente en reformas de carácter administrativo, mientras el nuevo punto de pertinencia hace referencia darle un enfoque de productividad al sistema educativo, es decir "lograr que el sistema educativo forme el recurso humano requerido para aumentar la productividad del país y hacerlo competitivo en un entorno global"[169].

Por otro lado, en gobierno de Juan Manuel Santos, en ambos periodos destaca una preocupación por vincular la educación con el proceso de paz, que fue uno de los principales objetivos de ese gobierno, en consecuencia, cerrar las brechas de desigualdad es uno de los propósitos base, en esta época el plan le apuesta a reducir las marcadas diferencias de cobertura y calidad no solo entre sectores sociales sino también entre las distintas regiones del país. Asimismo, habla de garantizar la permanencia y se dedica un apartado a la pertinencia, haciendo nuevamente énfasis en la importancia de que la educación forme para el trabajo. Por

[169] DNP, Plan Nacional de Desarrollo "´Hacía un Estado comunitario" (2006-2010)"30

otro lado, se percibe que el en plan elaborado para el periodo 2014-2018 es un poco más extenso y detallado que el escrito en 2010-2014. Por otro lado, en estos planes se incluye de forma muy general el objetivo de crear un país bilingüe, pero no se profundiza al respecto.

Ahora bien, a lo largo de este capítulo se ha analizado el abordaje dado a la educación en los PND y para ello se ha empezado con un análisis general de las teorías del desarrollo imperantes en América Latina y los modelos económicos predominantes durante el periodo estudiado. Dicho abordaje permitió observar cómo muchas de las ideas sobre la educación y su rol en el Estado plasmadas en los PND, no se han dado de forma fortuita, sino que son el resultado de la influencia de dichas teorías. En el caso puntual de Colombia, la mayor influencia ha venido de la teoría de la modernización, la cual ha dado como resultado que en todos los planes sin excepción se relacione la educación con beneficios de crecimiento económico (Figura 1), no obstante, también han existido otros roles que se le han y estos han estado determinado por situaciones específicas del país, como cuando se le asigna un papel en la construcción de una convivencia pacífica.

Por otro lado, en el punto número cuatro "Análisis general del sector educación dentro de los PND" se pudo observar de una forma general de qué forma se abordó cada uno de los PND, cuáles fueron sus principales enfoques y propuesta, lo cual permite tener una visión general, y sirve de preámbulo para contextualizar en tema de la educación rural que se desarrolla en el tercer capítulo.

Capítulo 3.

ENTRE LA PREOCUPACIÓN Y EL OLVIDO: LA EDUCACIÓN RURAL DENTRO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

La educación rural en Colombia se ha caracterizado históricamente por su marginalidad en cuanto política de Estado, condición que ha facilitado que, a pesar del paso del tiempo, los problemas que la aquejan no muestren una mejora significativa. Analizar este fenómeno desde documentos tan importantes como los son los Planes Nacionales de Desarrollo, y no solo desde el estudio de su contenido, sino también comprendiendo la naturaleza y evolución de estos, permite tener un panorama amplio para entender cómo las condiciones sociohistóricas y políticas han determinado el abordaje de la educación para este sector del país.

Un ejemplo clave, por medio del cual se podría explicar las condiciones precarias que han caracterizado a la educación rural son las ideas de modernización que históricamente han orientado el modelo de Desarrollo. Bajo una lógica modernizadora el campo y sus pobladores han sido excluidos, siendo el foco de atención el desarrollo de los grandes centros poblados y sus habitantes[170]. La teoría modernizadora parte de un supuesto evolutivo, desde el cual teóricos como W.W Rostow consideran que para alcanzar el desarrollo es necesario pasar de una sociedad atrasada a una sociedad moderna, siendo esta el último fin de todas las sociedades, pero para llegar hasta ahí se requiere un transitar hacía economías industrializadas y capitalistas[171]. En este orden de ideas, la sociedad rural se convirtió en un estadio por superar y/o modificar[172].

En Colombia, un país que para mediados del siglo XX aún era bastante rural, la modernización se transformó en el principal propósito de distintos gobernantes, empero, este

---

[170] De acuerdo con expuesto por Nelly del Carmen Suárez Restrepo, e Isaías Tobasura Acuña: El abordaje tanto conceptual como en la aplicación de políticas que se le ha dado a lo rural durante el siglo XX "se sustenta en la predominancia de un discurso modernizador hegemónico que privilegia una sociedad urbanizada, industrial y organizada empresarialmente donde el valor que orienta las prácticas políticas y las acciones de desarrollo es el económico" Nelly del Carmen, Suárez Restrepo e Isaías Tobasura Acuña, "Un campo inacabado". Revista Facultad Nacional de agronomía Medellín (2008): 13.
https://revistas.unal.edu.co/index.php/refame/article/view/24781

[171] Adriana Chazarreta, "El enfoque analítico de Rodolfo Stavenhagen. Algunos problemas de investigación en torno a la estructura social agraria Argentina" En Nuevas miradas tras medio siglo de las siete tesis equivocadas sobre América Latina: Homenaje a Rodolfo Stavenhagen (Colegio de México, 2020).

[172] Según Nelly Suarez e Isaías Tobasura, en la lógica modernizadora "A lo rural, sinónimo de atrasado, tradicional, autárquico, se le antepone el desarrollo, entendido como lo moderno, lo racional, lo abierto" Nelly del Carmen, Suárez Restrepo e Isaías Tobasura Acuña, "Un campo inacabado".

proyecto terminó complicando la situación de los pobladores de las zonas rurales, debido a que los esfuerzos y recursos eran dirigidos a las crecientes ciudades, las cuales fueron ampliado su tamaño gracias al éxodo rural, ocasionado unas veces por las oportunidades que traían las nacientes urbes y otras por el desplazamiento forzado que implicó la violencia. Es así como los habitantes de estas zonas y en especial los ubicados en la zona rural dispersa empezaron a ser vistos como ciudadanos de segunda categoría los cuales fueron infantilizados, discriminados y excluidos del proyecto modernizador[173].

Este tratamiento que se dio de lo rural fue fomentado por propuestas teóricas como la "sociedad dual", por medio de la cual se trató de explicar el subdesarrollo latinoamericano. Esta tesis afirma que los países de América Latina están conformados por dos sociedades diferentes, prácticamente opuestas pero conectadas a la vez, por un lado, está la arcaica, tradicional, agraria, estancada o retrógrada (rural), y por otro una sociedad moderna, urbanizada, industrializada, dinámica, progresista y en desarrollo (urbana). Desde esta postura, también se considera que la sociedad rural no suele cambiar, o si lo hace lo hace de una forma muy lenta, y los cambios que se generan vienen de afuera, de la "sociedad moderna", la cual está orientada al cambio y es foco de desarrollo económico, bajo ese orden de ideas la teoría asegura que la sociedad tradicional constituye un obstáculo para el desarrollo[174].

No obstante, esta postura cuenta con opositores entre los que destaca el sociólogo mexicano Roberto Stavenhagen, quien no comparte la idea de dos sociedades, para él existe una "sociedad global" y dentro de esta se encuentran unos polos, uno considerado como atrasado y el otro como desarrollado. Estos dos mundos se relacionan entre sí y cada una tiene una función específica, la función que cumplen las sociedades "atrasadas" en la sociedad nacional, suele ser de proveedoras de mano de obra y materias primas baratas, tanto para los centros urbanos como para el extranjero. Por ende, las zonas "atrasadas", no son un estado previo al desarrollo, ni motivo de estancamiento, sino por el contrario las que permiten el progreso y desarrollo de las áreas moderna y urbanas[175].

Ahora, a pesar de la existencia de posturas como la anterior, desde la cual se reconoce la valía de las zonas rurales en el desarrollo de los países latinoamericanos, no han sido estas ideas las de mayor influencia en la región, lo que ha traído como consecuencia un abandono estatal desde el cual se da una desigualdad en los servicios ofrecidos en las zonas rurales en

---

173 Este argumento es una deducción propia, hecha con base en la bibliografía consultada y argumentada a lo largo del presente punto.

174 Rodolfo Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América latina", Sociología y Subdesarrollo (1981). (artículo originalmente publicado en 1961).

175 Adriana Chazarreta, "El enfoque analítico de Rodolfo Stavenhagen, 10.

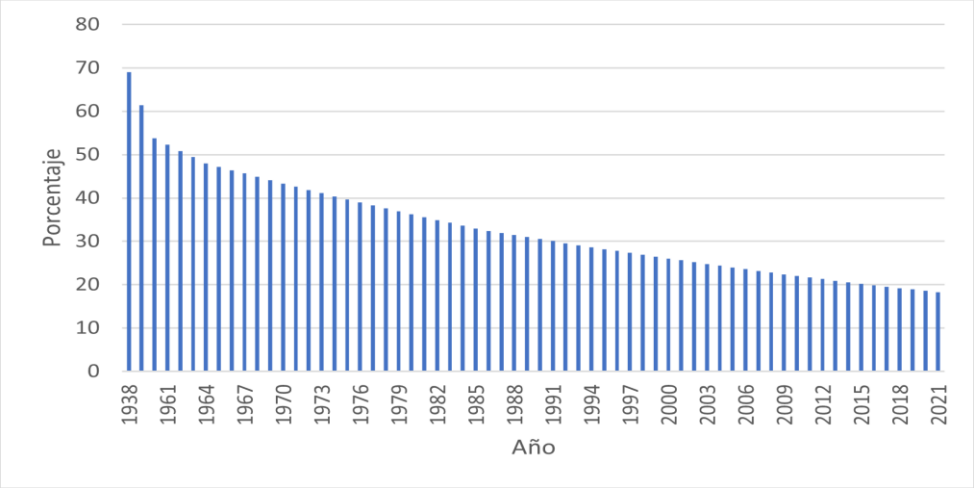
comparación con las zonas urbanas. Con todo este panorama y teniendo en cuenta las condiciones históricas que han caracterizado a las zonas rurales en Colombia, en el presente capítulo se analizará el abordaje que se le ha dado a la educación rural dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo, y se hará de la siguiente manera: Primero, se contextualiza brevemente al lector acerca de cómo ha sido el manejo de la educación rural en una etapa previa a los Planes, tanto desde el aparato discursivo, como desde las políticas, posteriormente se analizará cómo se aborda la educación rural a lo largo de los planes para finalizar con un contraste entre las propuestas que ahí se plantean y los resultados que han tenido las mismas.

1. La educación rural en Colombia durante la primera mitad del siglo XX

Al iniciar el siglo XX el país se encontraba en una condición socioeconómica precaria, pues las continuas guerras civiles habían afectado el desarrollo en todas sus esferas, para aquel entonces la población tan solo llegaba a 4.3 millones de habitantes y en su mayoría era una población rural, según el censo de 1905, Bogotá alcanzaba los 100.000 pobladores, mientras que Medellín, Cali y Barranquilla oscilaban entre los 30 y los 50 mil. El resto de las capitales de departamento albergaba menos del 10 % de la población[176]. Para el censo de 1938 aproximadamente el 70 % de los colombianos aún residía en el campo y sólo el 15 % en núcleos de más de 10.000 habitantes. Con el pasar de los años, y la evolución del proceso de urbanización la población rural disminuiría significativamente como se observa en la siguiente figura:

[176] José Olinto Rueda Plata, El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano. Revista Credencial: Historia (Bogotá) Protagonistas Obras Y Sucesos Siglo XX No (1999): 109-120.

Figura 3 Porcentaje de la población rural en Colombia 1938-2021



Fuente: Página Web Banco Mundial[177]

Ahora bien, a pesar de que a comienzos del siglo la mayoría de población del país residía en el campo y la urbanización era muy poca, para el Estado ya existía una división entre lo que era educación rural y urbana, y esto se evidencia en la ley 39 de 1903, en la cual se menciona que "Es obligación de los Municipios suministrar local y mobiliario para el funcionamiento de las escuelas urbanas y rurales[178]", igualmente en el Decreto No 491 de 1904 dejará claro que las escuelas de enseñanza primaria se dividen en urbanas y rurales o de los distritos[179], pero más importante aún es que en este mismo decreto se menciona que la enseñanza en estas escuelas comprenderá solamente los puntos más importantes del programa de las escuelas primarias elementales[180], dejando la enseñanza de los contenidos más complejos solo para las escuelas urbanas. Por su parte, la instrucción secundaria se dividió en clásica y profesional, y por lo general estuvo ubicada en los centros urbanos y capitales, lo que dificultó el acceso de los pobladores rurales.

En materia educativa los primeros treinta años del siglo XX no fueron muy alentadores, puesto que el contexto nacional e internacional de conflicto influyó de forma significativa, igualmente los gobiernos de este periodo no mostraron mayor interés en mejorar e invertir en educación, sus esfuerzos estaban en recuperar la economía e industrializar el país. No obstante,

[177] https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.RUR.TOTL?locations=CO
[178] Ley 39 de 1903, Sobre la Instrucción Pública. Sistema Único de Información Normativa. Artículo 30. Bogotá, Colombia, 30 de octubre de 1903.
[179] Decreto 491 de 1904, Cap. III, art 36.
[180] Decreto No 491 de 1904, por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1903, sobre Instrucción pública. Sistema Único de Información Normativa Cap. III, art. 39. Bogotá, Colombia, 3 de junio de 1904.

si existieron algunas reformas, leyes y decretos[181] que se enfocaron en definir el sistema educativo, pero estas fueron muy endebles e insuficientes para consolidar un sistema educativo sólido e igualitario. Según lo que se lee en el Informe del Ministro de Instrucción Pública 1904, la educación para aquellos años tendió a simplificarse con el propósito de difundir extensamente y propagar el amor a la patria y la unidad de la nación, asimismo se enfocó en formar ciudadanos en pro de la recuperación económica, adaptando los contenidos a las necesidades de aquel entonces, se buscaba preparar a los niños para la agricultura, la industria fabril y el comercio, sin dejar de lado un fuerte contenido católico. Durante estos años de reorganización del aparato educativo, la educación en la ruralidad quedó en un rol de desventaja, y justamente es lo que se expondrá a continuación.

Lo primero que se puede observar es que la distribución del gasto público en educación fue una de las causales de brecha de desigualdad[182], no solo entre lo urbano y lo rural, sino también entre las distintas regiones del país. El decreto 491 de 1904 estableció que los Departamentos y Municipios serían los encargados de los gastos que generara la instrucción primaria, y en cuanto a la instrucción secundaria solo aquellos que contarán con los recursos necesarios podrían crear establecimientos de enseñanza secundaria profesional, industrial y artística[183]. Como resultado, dicha política de descentralización administrativa provocó, que a nivel de primaria hubiese un mayor avance educativo en aquellas regiones del país con mejor estado económico y se privilegiará en la mayoría de los casos la creación en instituciones en los centros urbanos, en los cuales se concentraban mayor número de personas, no porque fuesen mayoría en país sino porque la población rural se encontraba muy dispersa, asimismo que las instituciones de secundaria eran muy escasas a lo largo de todo el territorio.

Después de 1903 las cifras de matrícula en educación primaria y el número de escuelas aumentó significativamente, en la primera década se dio un crecimiento exponencial de dichas variables, pasando por ejemplo de 110.000 alumnos en 1903 a 254.000 en 1906 y de 1800

[181] Entre las reformas más significativas de la época está la ley 39 de 1903 en la cual el congreso de la república decreta que "La instrucción primaria, costeada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria "y se dividirá en primaria, secundaria, industrial y profesional. Valga resaltar que no se hace ninguna distinción en torno a la educación rural solo se menciona que "Es obligación de los Municipios suministrar local y mobiliario para el funcionamiento de las escuelas urbanas y rurales".

[182] Según María Teresa Ramírez y Juana Patricia Téllez, "los datos muestran que, durante la primera mitad del siglo XX, el porcentaje del gasto educativo no superó el 9,25 % del gasto total del gobierno de la nación en su mejor momento". María Teresa Ramírez y Juana Patricia Téllez, "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX", En: *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo.* (Bogotá, Fondo de Cultura Económica/Banco de la República de Colombia, 2007)

[183] Decreto 491 de 1904. Cap. X, art. 27.

escuelas a 3300 en la misma época[184], valga aclarar que dichas cifras incluyen tanto a las escuelas rurales como las urbanas. Ya para 1922 el número de planteles educativos oficiales en la zona rural superaba en número a los que existían en las zonas urbanas, pues mientras en el sector urbano había 2343 escuelas en la ruralidad habían 3297, lo cual tiene sentido si se considera que para aquel entonces el país aún no había empezado el proceso de modernización.

No obstante, y a pesar de que es necesario reconocer cierto avance también es importante tener en cuenta en qué condiciones funcionaban dichos establecimientos. La misma falta de financiación mencionada anteriormente dificulto el pleno desarrollo de la educación rural, puesto que no se contaba con los recursos más básicos para un funcionamiento óptimo. En primer lugar, la infraestructura no era la adecuada, "era muy raro que la escuela hubiera sido construida estrictamente para la enseñanza; frecuentemente era improvisada y a menudo el instructor no encontraba a su llegada escuela de ninguna clase"*[185]*, en el mejor de los casos existía un pequeño salón hecho de guadua o bahareque y techo de paja. Asimismo, las condiciones de los docentes desfavorecían al sector rural, pues las aisladas y limitantes condiciones, los bajos salarios, y el casi inexistente material de enseñanza traían como consecuencia que casi ningún docente quisiera establecerse en esta área y los pocos que lo hacían, esperaban el mejor momento para trasladarse a una escuela urbana.

Mientras un/a docente rural recibía un salario inferior a los 30 pesos, el/la docente urbano/a recibía 45 pesos, con el agravante que el docente rural en una gran mayoría de casos debía rebuscarse e improvisar el material didáctico, pues el ministerio de Instrucción Pública que era el encargado de ofrecer dicho material no cumplía a cabalidad con esta labor, pues el presupuesto asignado no era suficiente y así lo expresaba el ministro en las memorias de 1923:

> Salta a la vista que el material adquirido es sobremanera exiguo para atender siquiera sea muy medianamente a 6000 escuelas que hay en la República (…) pero ¿Cómo podrán dotarse las escuelas existentes, así sea en la forma más modesta, con tan solo $80.000 que para ese gasto hay apropiados en el presupuesto vigente[186]

Por tal motivo, los materiales escolares que llegaban a cada departamento se repartían entre las municipalidades y las aldeas más grandes dejando sin ningún recurso a las escuelas

---

184 María Teresa Ramírez y Juana Patricia Téllez, "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX", Revista del Banco de la República de Colombia, (2007): 18-19.

185 Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. (Colombia: Plaza & Janes editores. 72-73)

186 Memorias del ministro de instrucción pública 1923

de vereda. Ahora bien, a pesar de que la situación era muy similar en todo el país, la ruralidad solía llevarse la peor parte en todos los sentidos, por ejemplo, hay evidencia de que ahí llegaban los docentes menos formados, pues según las cifras expuestas en las memorias de 1931 y dadas en la investigación de Aline Helg de 3849 maestros rurales censados en 1929 el 90% no tenían ninguna formación pedagógica[187].

Otra diferencia significativa entre la educación básica primaria rural y urbana fue los niveles educativos de las mismas, pues mientras la urbana contaba con 6 años de enseñanza, en las escuelas rurales apenas se llegaba a los tres años y "la enseñanza en estas escuelas comprendía solamente los puntos más importantes del programa de las escuelas primarias elementales"[188] , lo que nos da pie para hablar del contenido, dado que mientras en las escuelas urbanas se enseñaban quince materias diferentes, en las escuelas rurales solo se impartían 4 materias y en las escuelas que fueran de un solo sexo se agregaban dos más (Tabla 3).

Tabla 3. Plan de estudio por zona 1929

Escuela Urbana	Escuela Rural
Lectura	Lectura
Lecciones Objetivas	Escritura
Escritura	Aritmética
Dibujo Lineal	Religión
Canto	Geografía
Calisténica	Urbanidad
Obras De Mano	
Aritmética	
Geografía	
Historia Patria	
Historia Natural	
Gimnasia	
Gramática	
Física	

Fuente: Elaboración propia

A este aspecto se sumó, que de las 3297 escuelas rurales que existían en 1922 más de la mitad (2716) eran alternadas lo que significaba que un día se le daba clase a los hombres y otro a las mujeres, reduciendo aún más el tiempo real de formación en estos sectores[189]. Empero, un

[187] Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957*…72.
[188] Decreto 491 de 1904, Cap. III, art. 39
[189] Aline Helg, La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política. Plaza & Janes

avance general que se dio en estas primeras décadas y que vale pena mencionar fue la ley 56 de 1927 la cual reglamento la obligatoriedad de la educación para infantes y prohibió el trabajo infantil para menores de 11 años.

Hasta ahora, se han mencionado de forma general los aspectos más significativos de la educación rural en Colombia durante las tres primeras décadas del siglo XX. Un periodo en el cual no se puede negar el intento del Estado por difundir de forma masiva un tipo de educación designada para aquel entonces como instrucción pública. No obstante, también es importante reconocer que el apoyo fue débil y desorganizado y que de una forma u otra se marginó y excluyó al poblador rural, no solo cuando se determinó que el nivel de escolaridad debía ser menor (tres años versus seis años), sino también cuando se pasó por alto la necesidad de crear igualdad de condiciones entre la escuela rural y urbana. Si bien para el estudiante urbano no fue nada fácil acceder a la educación secundaria y profesional, para el estudiante rural era casi imposible pues la distancia y los costos no daban para ello, a esta falta de proyección educativa futura se le puede adjudicar parte de la deserción escolar, pues muchos padres e incluso estudiantes no veían el sentido de estudiar si de igual forma debían volver a sus labores en el campo.

Para 1930 empezó lo que la historiografía colombiana ha designado como República liberal y con ellos una serie de proyectos y reformas en el sistema educativo. Según Luis Alarcón, este período "constituye uno de los más dinámicos en cuanto a las transformaciones introducidas al sistema educativo nacional"[190]. Para los liberales la educación jugaba un papel muy importante en el proceso de modernización pues era el medio para poner a Colombia en la vía de las naciones civilizadas, "el propósito era promover una base social para el proyecto político liberal e incorporar a grandes sectores de la población a las dinámicas del mercado capitalista" y esto sin duda incluía a la población que habitaba el mundo rural.

Al gobierno de López Pumarejo en especial se le destaca haber implementado una serie de políticas enfocadas a la población rural, en las cuales se concentró con gran empeño y obstinación. Es sus discursos era posible ver el interés particular que le generaban los pobladores rurales y también la percepción de inferioridad que tenía de los mismos:

> Casi todas las empresas industriales o agrícolas del país están montadas sobre la base de una gran masa de analfabetos, brazos baratos, actividad física productiva y poco exigente. (...) Las reducidas proporciones del sistema económico colombiano no tienen otra causa que la miseria de los mercados, a

[190] Luis Alarcón, Educar campesinos y formar ciudadanos durante la república liberal". En: *Investigación y Desarrollo*, Volumen 18, No. 2. Universidad del Atlántico.

> los cuales se les resta la mayor parte de la población, tan pobre como poco ambiciosa y resignada a una vida vegetativa y oscura. Privado de medios de comunicación con un mundo menos bárbaro que la naturaleza rural que lo rodea, sin saber leer y escribir, el campesino no aspira a mejorar su vida ni aun dentro de los mismos recursos que tiene a su alcance. Recibirá malos jornales, pero el productor agrícola, que se siente beneficiado con ello, parece ignorar que sus artículos tendrían más amplio comercio y más perspectiva de ensanche su plantación, si a esos millones de asalariados les hubiera enseñado la escuela a nutrirse suficientemente, los hubiera prevenido la educación contra la enfermedad, los hubiera tornado ambiciosos trabajadores y consumidores más activos[191].

Como se puede ver en el texto anteriormente citado, en el imaginario de aquel mandatario existía una representación del poblador rural, la cual estaba cargada de estigma y denigración, al punto de culpabilizar hasta cierto punto a estas personas de su desfavorable situación. Es así como bajo una visión asistencialista y paternalista se empezó un ambicioso proyecto cargado de ideología y optimismos más que de recursos y planeación.

El proyecto que más destacó para esta época fue La Campaña de Cultura Aldeana y Rural, una ambiciosa apuesta iniciada en 1934, la cual buscaba vincular a la nación y forjar una identidad en los sectores más apartados que habitaban el campo colombiano. Esta propuesta pretendía por un lado influir y generar un cambio en la mentalidad del campesino y por otro brindar condiciones para eliminar el aislamiento en el que se encontraba gran parte de la sociedad colombiana[192]. Para cumplir con este objetivo, se crearon varias estrategias, una muy particular fue el uso de la cultura como medio vinculante, por medio de la radio, el cine, las bibliotecas, las cartillas escolares, y la literatura, con esto el gobierno liberal pretendió incorporar al campesinado en la dinámica modernizadora y convertirlo en un agente productivo con identidad nacional.

Siendo estos los objetivos, el contenido que se difundió estuvo en concordancia con las necesidades básicas, la misión fue llevar a estos sectores vulnerables nuevos "hábitos y costumbres relacionadas con principios de higiene, estética, alimentación y nutrición; a la escuela se le consideró como nervio central alrededor del cual se organizaron las actividades culturales, estrechando así los lazos entre comunidad y escuela". Como sugiere Herrera y como también lo menciona Alarcón[193] El propósito de dicha campaña no fue crear cambios

---

[191] López Pumarejo, 1979, p. 59 en Jaime Alarcón, Educar campesinos y formar ciudadanos. *Investigación y Desarrollo*, Volumen 18, No. 2. Universidad del Atlántico. P 299.

[192] Jaime Alarcón Meneses, "Educar campesinos y formar ciudadanos durante la república liberal". En: *Investigación y Desarrollo*, Volumen 18, No. 2. Universidad del Atlántico. p303.

[193] Martha Cecilia Herrera, Historia De la Educación en Colombia la República Liberal y la Modernización de La Educación: 1930-1946. Revista Colombiana de Educación, n. º 26. p9.

significativos en la educación rural sino incluir modos y costumbres de urbanidad e higiene, siendo de esta forma más práctica que pedagógica. Otro aspecto de vital importancia fue que las reformas de López Pumarejo no se limitaron a la población infantil y adolescente, sino que buscaron integrar a la población adulta por medio de programas de alfabetización y escuelas nocturnas de artes y oficios obreros.

Asimismo, es fundamental reconocer dos importantes propuestas que se gestaron durante este periodo y se prolongaron incluso después del mismo, aunque su efecto en el sector rural no fuese tan significativo. En un primer momento se encuentran las Escuelas Normales Rurales las cuales fueron creadas por disposición de la ley 12 de 1 934 y en sus inicios eran solo para mujeres, años más tarde se crearían también para varones. Estas instituciones tenían como propósito la formación de maestras aptas para ejercer en la primaria rural, y su formación incluía conocimientos elementales, trabajos manuales, agrícolas y de higiene. Para 1939 solo existían 3 de estas escuelas y estaban ubicadas en tres municipalidades (La picota, Gigante y Popayán), ya para 1956 estaban en funcionamiento dieciocho escuelas normales rurales nacionales, nueve departamentales y dieciséis privadas[194]Sin embargo, como se mencionó anteriormente la repercusión de estas instituciones en la educación rural no fue de mayor relevancia, dado que una vez graduadas muchas maestras aceptaban puestos rurales pero posteriormente pedían traslado para una escuela urbana[195].

La segunda iniciativa, se da con las escuelas vocacionales de agricultura, las cuales fueron creadas tras el decreto 543 de 1941, conforme estos documentos el objetivo de estas era:

> La preparación agrícola, esencialmente práctica y adaptada a las necesidades de cada región, de jóvenes egresados de la escuela primaria, el contacto sistemático entre las instituciones oficiales encargados del mejoramiento de la vida rural y de la producción económica y los trabajadores campesinos de la región; y la divulgación de los principios y sistemas cooperativos para la producción y el consumo[196]

[194] Alba Triana Ramírez, Escuelas Normal Rural, Agropecuaria y de Campesinas en Colombia: 1934-1974. Revista Historia De La Educación Colombiana, No 13. 205.
[195] Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. (Colombia: Plaza & Janes editores. 81-83)
[196] Decreto 543 de 1941, sobre escuelas vocacionales de agricultura. Sistema Único de Información Normativa, art. 2. Bogotá, Colombia, 26 de marzo de 1941.

No obstante, según lo argumentado por Triana[197], la fundación de estas escuelas es inherente a la creación de vínculos entre economía agropecuaria y procesos educativos, sin la existencia de un interés real en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población rural. Por más que esta propuesta representó en su momento una esperanza para el sector agropecuario y el mundo campesino, los alcances reales no se vieron tan reflejados en un mejoramiento de vida de las mayorías campesinas, pues varios factores contribuyeron al poco impacto de estas. Entre las causas encontradas se perciben las primeras olas migratorias del campo a la ciudad a causa del creciente aumento de la violencia y las oportunidades ofrecidas por una ciudad en proceso de urbanización, la repartición desigual de la tierra y según deducciones de Triana el favorecimiento que se le dio a un sector agrario privilegiado que, por circunstancias diversas, no podía acceder a un bachillerato superior[198].

Lo anterior, permite ver que estas ideas de corte progresista no dieron muchos resultados o por lo menos no los resultados esperados, pues la oposición por parte del gobierno conservador e incluso la resistencia de la misma población fue tanta que impidió un pleno desarrollo, pero no solo eso, más importante aún fue el déficit de presupuesto que no alcanzaba a cubrir las necesidades básicas del sistema educativo. En términos reales el avance no fue mucho para la población rural, pues tan novedosas iniciativas no llegaron todas las regiones del país, la campaña de cultura aldeana solo duró 2 años (1934-1936) y los índices de analfabetismo y calidad no mejoraron, como menciona Herrara[199]: "Aunque se dictaron normas para establecer la igualdad entre la educación rural y urbana, la escuela rural continuó con sus mismas deficiencias"[200], un ejemplo breve de ello es que para 1934 de 5514 maestros rurales, solo 330 eran graduados, una tasa extremadamente baja que no garantiza para nada calidad en la educación.

Al hacer un balance general del desarrollo educativo durante esta época y el impacto del gobierno liberal sobre la educación rural es posible decir que tiene un carácter paradójico, pues significó un avance y a la vez estancamiento para el sistema educativo. La Campaña de Cultura Aldeana y Rural fue una de las primeras por no decir la primera en enfocarse en las zonas rurales y sus necesidades, no sólo reconociéndose sino tomando acción para mejorarlas.

---

197 Alba Triana Ramírez, Escuelas Normal Rural, Agropecuaria y de Campesinas en Colombia: 1934-1974. Revista Historia De La Educación Colombiana, No 13. 209.

198 Alba Triana Ramírez, Escuelas Normal Rural, Agropecuaria y de Campesinas en Colombia: 1934-1974. 213.

199 Valga mencionar que según el informe de Gestión Administrativa y Perspectiva del ministerio de educación (1935), para 1934 el 52% de los alumnos se encontraba en el campo y 48% en la zona urbana.

200 Marta Cecilia Herrera. Historia de la educación en Colombia la república liberal y la modernización de la educación: 1930-1946. *Revista Colombiana de Educación*, n. 26 (abril). 1993. 8.

El proyecto de bibliotecas aldeanas, por ejemplo, tuvo un desarrollo considerable pues logró la construcción de cerca de dos mil bibliotecas a lo largo del territorio nacional, "llegando incluso a lugares donde aún hoy es difícil acceder"[201]. Adicionalmente, para esta década ya se encontraban unificados los años de escolaridad urbanos y rurales, ubicándose en 4 años para cada caso. Sin embargo, las estadísticas no mostraron igual favorabilidad, a nivel de analfabetismo según datos de 1947 la tasa era 10% más alta que en 1937.

Es así como la primera mitad del siglo estaría marcada por un crecimiento lento de la educación rural y una permanencia de las condiciones desfavorables para los pobladores de este territorio. Ya para el momento en que se redacta en primer PND cuatrienal (1969), el proceso de modernización se encontraba muy avanzado, las migraciones del campo aumentaban cada vez más y las condiciones educativas de esta población que empezaba ser minoría no eran manejadas con la urgencia y la prioridad que requerían.

2. La educación rural dentro del apartado de educación de los PND (1966-2018)

Teniendo en cuenta las condiciones históricas en las que se desarrolló la educación rural durante la primera mitad del siglo XX y observando un poco el manejo que el estado colombiano le ha dado a la misma[202],en el presente apartado mediante la implementación de una matriz analítica (Anexo 2), se evaluó la presencia de este tipo de educación en los 13 PND que comprenden la temporalidad de 1966-2018. El análisis propuesto, se desarrolló a partir de cuatro categoría o ejes principales desde los cuales se buscó observar, primero la relevancia que se le da a la educación rural dentro del PND, segundo con qué objetivo se menciona a dicha educación, tercero que problemáticas se definen para le educación rural y por último las propuestas que se hacen para solucionar dichas problemáticas. Estas categorías, a su vez, se dividen en subcategorías a partir de las cuales se hizo una clasificación de la información encontrada en los planes.

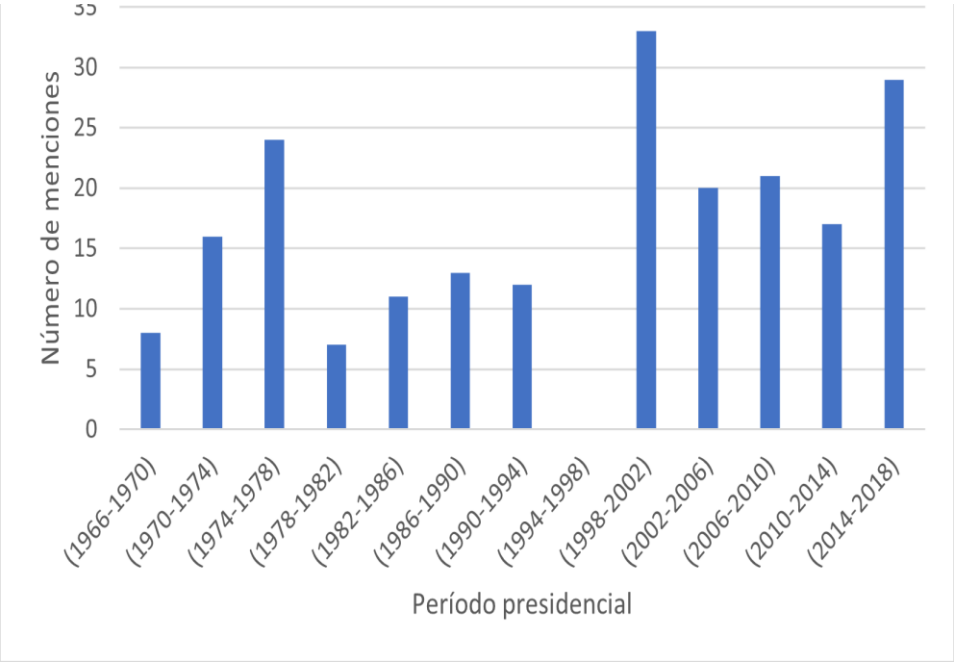
Lo primero que se pudo observar es que prácticamente en todos los planes[203] se da a entender que la situación educativa no se encuentra en las mismas condiciones a lo largo del territorio nacional, pues existe una marcada desigualdad entre lo rural y lo urbano, característica que da pie al primer eje de análisis, en el cual se evalúa la relevancia que se le da

[201] Hernán A. Muñoz Vélez, La Biblioteca Aldeana de Colombia: un proyecto político y cultural
[202] diferenciándose en diversos aspectos de la educación urbana
[203] Se exceptúa el plan de Ernesto Samper (1994-1998) en el cual no se hace ninguna mención sobre educación rural, sino que la educación está manejada de una forma generalizada.

a la educación rural dentro del apartado general de educación que se encuentra en el PND. Dicha relevancia fue medida por medio de subcategorías las cuales tienen en cuenta: el número de veces que se hace referencia a la educación rural, la cantidad de espacio que se dedica para hablar principalmente de esta y si a lo largo del texto se menciona dicho sector como prioridad.

En cuanto al número de menciones[204] se pudo observar que el rango oscila entre las ocho y las treinta y tres, y no existe una evolución lineal en este sentido, sino periodos de subidas y bajadas, lo que permite afirmar que a pesar de que con el pasar de los años se dio una reducción en la tasa de analfabetismo y un aumento en la cobertura, esto no necesariamente implica que con el pasar del tiempo los gobiernos tuviesen un mayor en énfasis en la educación rural (Figura 4). Igualmente se evidenció que el número de menciones no siempre es equivalente a propuestas de mejora en torno a las problemáticas identificadas, ya que en muchos casos se alude repetidamente a la educación rural, pero con la finalidad de hacer un diagnóstico y no de precisamente para proponer una estrategia particular.

Figura 4 Número de veces que se hace referencia a la educación rural

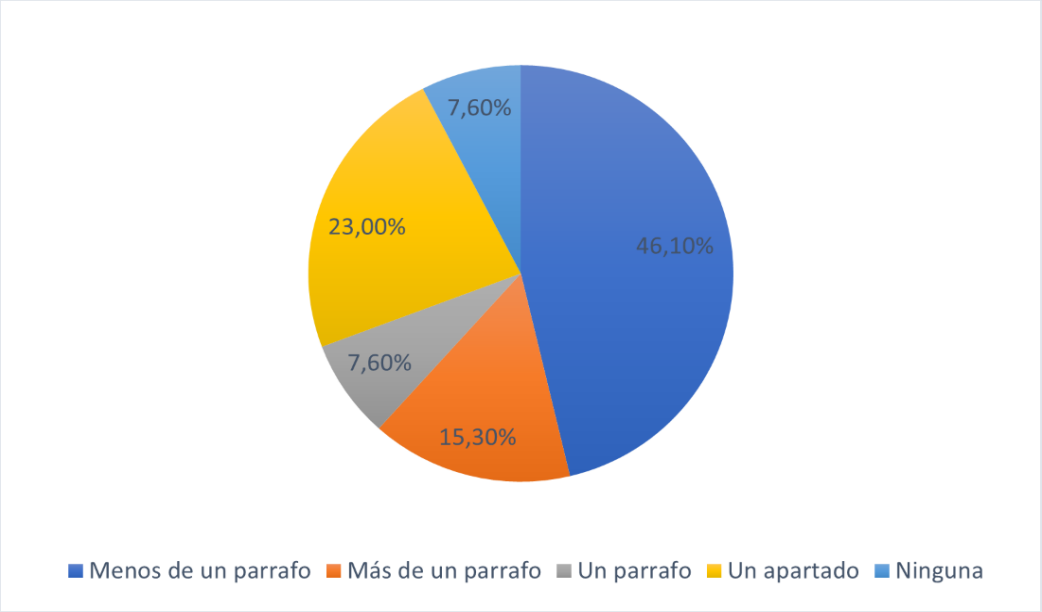


Fuente: Elaboración propia

[204]Para analizar este aspecto es importante tener en cuenta la extensión del apartado de educación dentro de cada plan, la cual va desde las 9 página hasta las 68. Para ver la información exacta de cada plan revisar la tabla 1.

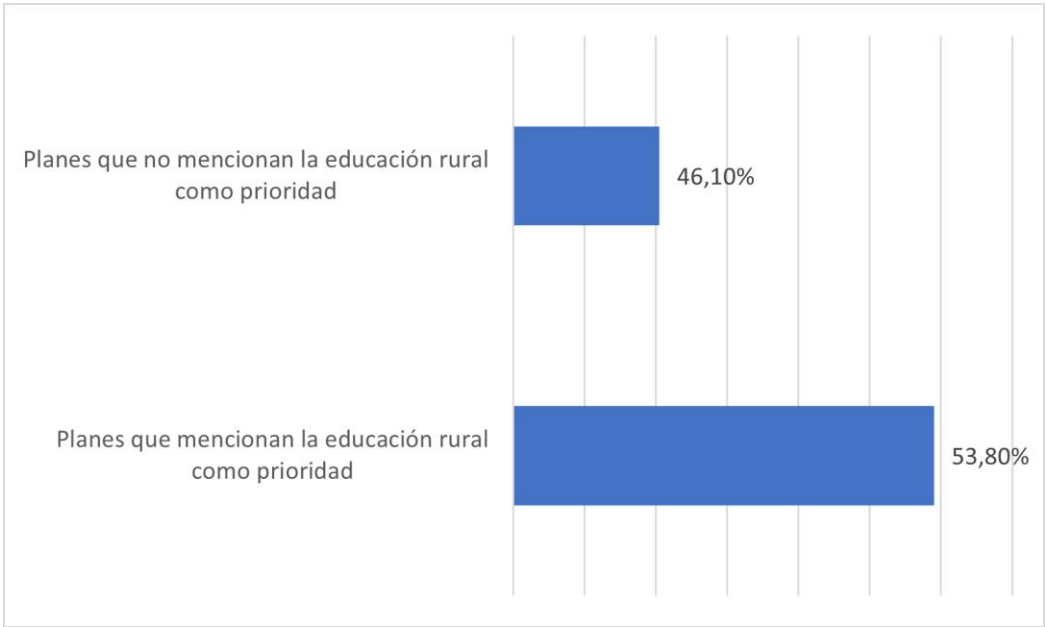
El otro aspecto que se analizó para determinar la relevancia que se le da a la educación rural fue qué tanto espacio se le dedica específicamente a esta área, ya sea para discutir sus problemas o para plantear soluciones focalizadas, lo que se encontró es que solo tres de los planes dedican un apartado específico para este tema, dos dedican más de un párrafo, un plan un párrafo y el resto suelen mencionar a este tipo de educación de forma general sin darle un énfasis (Figura 5). Ahora, si bien la situación educativa de la ruralidad durante el periodo estudiado siempre estuvo en desventaja en comparación con la urbe, sólo el 46,10% de los planes mencionan que la atención a esta área sería prioritaria (Figura 6).

Figura 5 Espacio que se dedica para hablar fundamentalmente de la educación rural en los PND



Fuente: Elaboración propia.

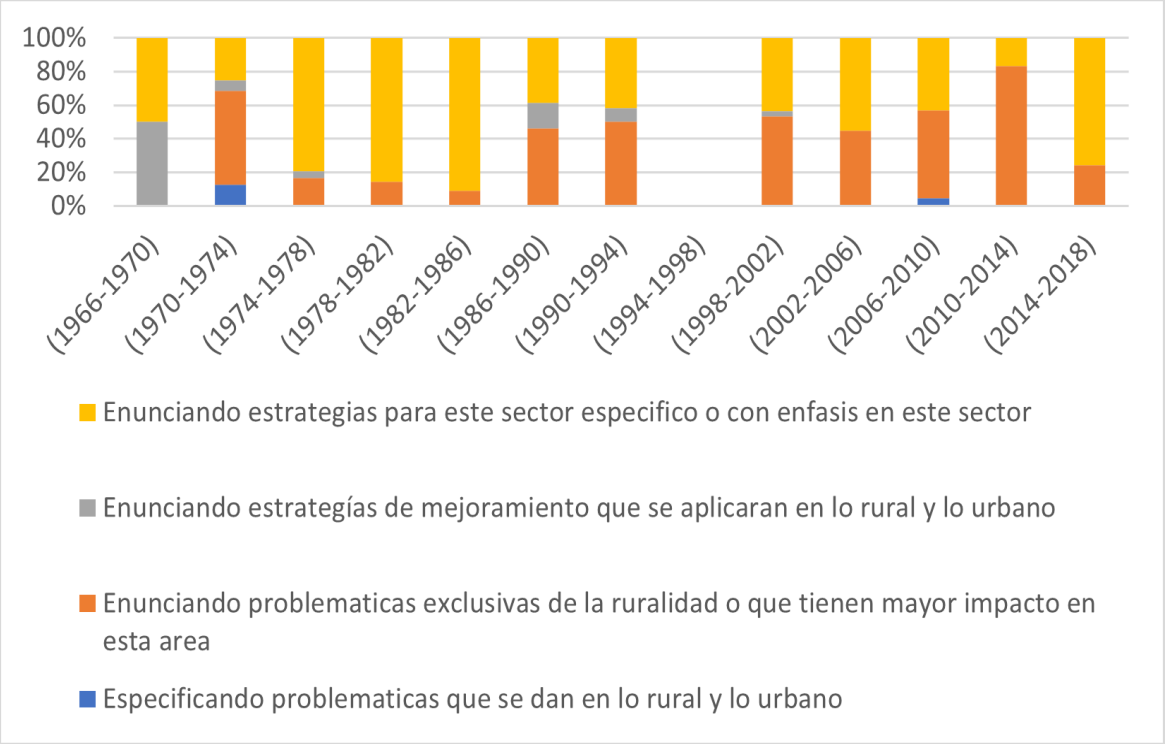
Figura 6 Porcentaje de Planes donde se menciona como prioridad la educación rural



Fuente: Elaboración propia

Una vez determinado el grado de profundidad que se da a la educación rural, por medio de una segunda variable se buscó identificar con qué objetivo se hacen este tipo de menciones, esto arrojó como resultado que en algunos casos se ocupa un mayor espacio en dar un diagnóstico que en plantear propuestas, sin embargo, en la mayoría de los casos se percibe un equilibrio entre diagnóstico y propuestas, incluso en varias ocasiones las propuestas ocupan un mayor espacio (Figura 7).

Figura 7 Tipo de mención de la educación rural



Fuente: Elaboración propia

El tercer eje trata de identificar cuáles son las principales problemáticas que según los PND aquejan a la educación en las zonas rurales. En este sentido se logró distinguir una constante en cuanto a las variables de: analfabetismo, cobertura, deserción y calidad, estas son las problemáticas que están presente en casi todos los planes. Asimismo, se observó que por lo general los problemas que se presentan para lo rural también son recurrentes en el sector urbano, con la diferencia que en la ruralidad estos se agudizan. A la vez, en algunos planes aparecen problemas exclusivos para la ruralidad como currículo inadecuado, o una baja tasa de escolaridad debido a la dispersión de las regiones o el carácter agrario de esta zona[205].

También se puedo observar que para el momento en que se escriben los primeros planes (1966-1982) la mayor de preocupación es disminuir la tasa de analfabetismo y por consiguiente aumentar la cobertura principalmente en primaria, con el pasar de los años esta sigue siendo una preocupación, pero ya se empieza a tener más en cuenta otros aspectos como contenido curricular[206] y calidad de la educación. Para mediados de los setenta, con el Plan de Alfonso López Michelsen se desprende una preocupación más allá de la primaria, esta sería la

[205] Esta información es posible corroborar los planes de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Virgilio Barco (1986-1990)
[206] Esta preocupación empieza a manifestarse desde el plan de Alfonso López Michelsen

implementación de la formación preescolar y a partir de la década de los noventa con el plan de Cesar Gaviria (1990-1994), empieza a plantearse como objetivo la ampliación de la secundaria.

Según los PND los tres principales problemas para un óptimo desarrollo de la educación (cobertura, deserción y calidad) se estructuran a partir de múltiples factores. Por ejemplo, en el caso de la cobertura esta se adjudica principalmente a la desigual inversión que el gobierno nacional hace entre la educación rural y la urbana, lo que a su vez genera escasez de aulas en una zona que se caracteriza por tener poblaciones dispersas con difícil acceso a los escasos planteles educativos. Asimismo, planes como el de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Belisario Betancourt (1982-1986) mencionan que, a pesar de la existencia de escuelas de primaria en las zonas rurales, muchas de estas no cubren los 5 años del ciclo básico.

En cuanto a la baja calidad, esta se adjudica a aspectos como poca formación de los docentes, rigidez en los programas y el contenido, pocos materiales de estudio, escasez de docentes, espacios no adecuados para el aprendizaje. Estas condiciones de baja tasa de cobertura y poca calidad educativa, sumada a la repitencia de años y la carencia de medios auxiliares que estimulen a los menores han generado problemas históricos en la educación rural, tan a nivel de básica primaria como secundaria y media. De forma complementaria algo que se destaca es que, aunque es sabido por investigaciones que el contexto de violencia presente principalmente en muchas zonas rurales del país ha afectado la educación en estas zonas, esta información no aparece presente en ninguno de los Planes de Desarrollo.

3. Propuestas para mejorar la educación rural en los PND (1966-2018)

Algo evidente a lo largo de los Planes de Desarrollo es la constante preocupación por la situación educativa de las zonas rurales, la cual parecía no mostrar mejoras significativas a través del tiempo. Independientemente del énfasis que en ello se pusiera, por lo menos desde el aparato discursivo, casi todos los gobernantes de la temporalidad estudiada mostraron un interés por enfocar parte de sus esfuerzos en la mejora de la educación en estas zonas las cuales requerían especial atención, por ende, cada cuatrienio se fijaron unas metas y/o crearon estrategias para alcanzar mejoras en la educación rural. Es así como una vez analizado el aparato discursivo e identificadas las principales problemáticas de la educación rural (cobertura, calidad y deserción), en el presente apartado nos dispondremos a identificar y

evaluar el alcance de los proyectos y estrategias, planteados en relación con la a educación rural en cada uno de los trece PND que aquí se analizan.

La información recolectada permitió identificar aproximadamente veintitrés estrategias enfocadas a mejorar la educación rural en sus diferentes niveles (Tabla 4), de las cuales el 64% (15) se han orientado a superar los problemas de cobertura, 24% (5) calidad y 12% (3) la deserción (Figura 8). Por otro lado, se observó que dichas estrategias varían de plan a plan, pero algunas se repiten, lo puede significar una permanencia en el tiempo de dicha política (Figura 9).

Tabla 4. Proyectos y estrategias para mejorar las problemáticas rurales

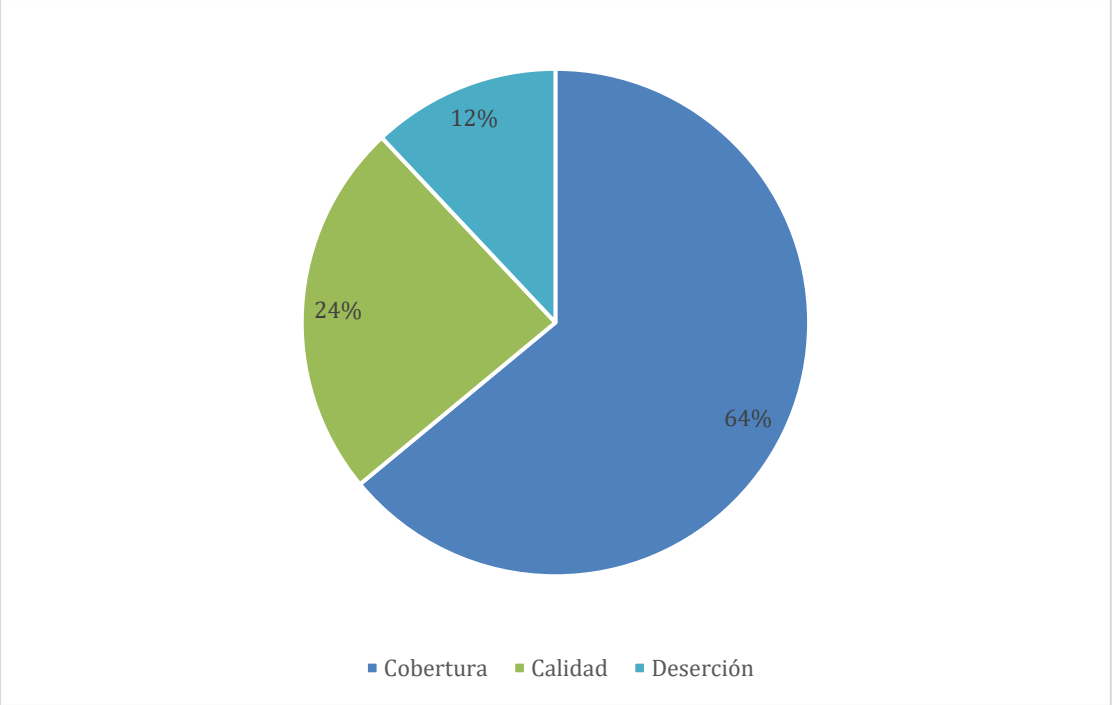
Cobertura	Calidad	Deserción
Primaria		
Escuela unitaria	Suministro de materiales de texto	Programa de alimentos
Escuela Nueva	Capacitación de maestros	Transporte escolar
Reglamentación el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación	Creación de estímulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces	Adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales
Aceleración del aprendizaje	Casa para el maestro	Promoción automática
Ampliación de cupos	Atención a la primera infancia.	
Secundaria y media		
Concentraciones de desarrollo rural -CDR		
Post primaria rural		
Colaboración con el SENA		
Sistema de aprendizaje tutorial SAT		
Telesecundaria		
Ampliación de cupos para la educación Industrial agrícola		
Todos los niveles		
Programa de fomento a la educación básica en áreas rurales y centros menores de población		

Construcción y de adecuación de instalaciones		
Programa de educación Rural PER		
Sistema de Educación Rural-SER		

Fuente: Elaboración propia

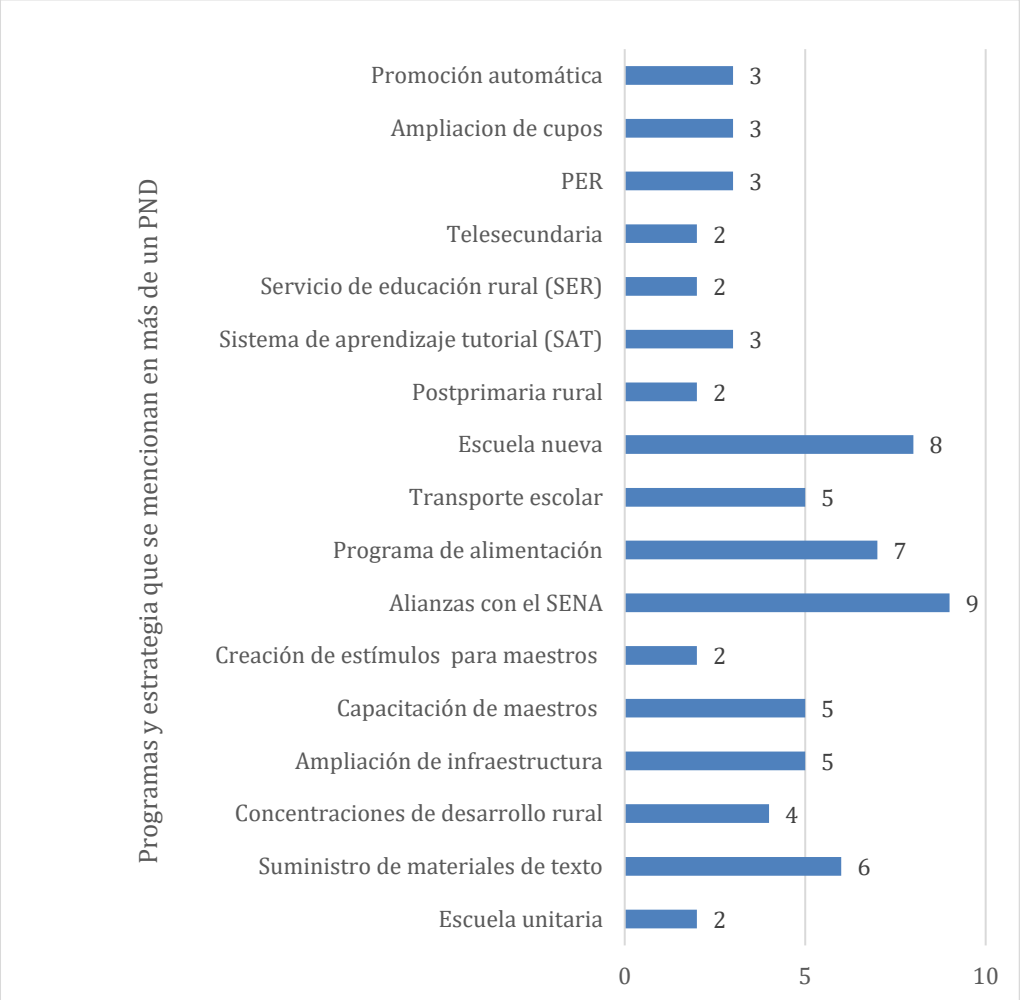
Énfasis

Figura 8 dado a las problemáticas de la ruralidad



Fuente: Elaboración propia

Figura 9 Programas y estrategias que se repiten en más de un PND



Fuente: Elaboración propia

En la tabla número siete se clasificaron las propuestas de acuerdo con el rol que se les asignó en los PND. En el caso de la cobertura se observó que dichas políticas estaban orientadas a diferentes niveles educativos, por lo cual se consideró pertinente organizar estás de acuerdo con el tipo de nivel que estaban orientadas. Asimismo, se identificó que algunas propuestas abarcaban más de un nivel educativo, por consiguiente, también se hizo esa distinción. En cuanto a la figura número ocho, está expone en cuántos planes se repite una estrategia, destacando las alianzas con el SENA, el programa de alimentos y el transporte escolar[207].

Por otro lado, se advirtió que algunas de estas propuestas son de carácter integral, es decir que no solo han sido diseñadas para suplir una problemática en específico sino más de una o todas. Tal es el caso de la Escuela Nueva, modelo educativo que no solo permite ofertar

[207] Para ver en qué plan que mención determinada estrategia ver el anexo 3

cinco grados de primaria en la modalidad multigrado[208] sino también ofrecer educación de calidad y flexible para reducir la deserción. De la misma manera, está el caso del PER, un programa que con el fin de mejorar las diferentes falencias de la educación promueve la implementación de multipletes modelos flexibles (Escuela Nueva, SER, SAT, etc.) y ese proceso, no solo aborda los problemas de cobertura, sino también los de calidad y deserción

Una vez expuestas de forma general las estrategias que se proponen en los PND se hace pertinente evaluar hasta qué punto estas políticas trascendieron lo discursivo y se convirtieron en proyectos reales con resultados verificables. Para ello, se realizó una tercera matriz analítica en la cual se registraron los datos concretos. La información recolectada permitió identificar que las 24 estrategias presentes en los PND se pueden dividir de acuerdo con su tipo, y se clasificaron en 4 grupos (Tabla 5).

Tabla 5. Clasificación de las estrategias para mejorar la educación rural

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Suministro de materiales de texto	Casa para el maestro	Escuela unitaria	Programa de educación Rural PER
Capacitación de maestros	Creación de estímulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces	Escuela nueva	Programa de fomento a la educación básica en áreas rurales y centros menores de población
Construcción y de adecuación de instalaciones	Granjas experimentales	Aceleración del aprendizaje	Concentraciones de desarrollo rural (CDR)
Ampliación de cupos	Adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales	Sistema de aprendizaje tutorial SAT	Programa de alimentos
	Colaboración con el SENA	Telesecundaria	Transporte escolar
	Reglamentación el servicio social obligatorio para los estudiantes de programas de educación	Post primaria rural	
		Sistema de Educación Rural-SER	

Fuente: elaboración propia

[208]"Las aulas multigrado se encuentran en lugares de difícil acceso. Ellas albergan a estudiantes de diferentes edades y niveles educativos, quienes comparten un mismo espacio de aprendizaje a cargo de un docente. Estos espacios son propios de los contextos urbanos o rurales con población escasa o dispersa". Ministerio de educación Nacional, "200 docentes y tutores, 'Juntos por las Aulas Multigrado" (2018) Consultado en enero de 2023. www.mineducacion.gov.co.

En ese sentido, en el primer grupo se encuentran aquellas propuestas que aquí se determinarán como de "carácter general" y hace referencia a aquellas que implican: aumento de cupos, distribución de textos, creación y adecuación de materiales, y capacitación de maestros. A estas estrategias se le da esa denominación debido a que cumplen requisitos básicos para el funcionamiento de la educación en los niveles básicos y de forma tradicional. Por otro lado, se encuentran aquellas estrategias que se postulan de forma individual y requieren ser decretadas, tal es el caso de los incentivos para maestros, el fomento de huertas y granjas experimentales, la adopción de calendarios flexibles, la reglamentación de un servicio social obligatorio para estudiantes de educación y las colaboraciones con el SENA. Los otros dos grupos identificados fueron: por un lado, los Modelos Educativos y por el otro los Programas. Los modelos educativos responden a un conjunto de ideas, enfoques y estrategias pedagógicas conjugadas por medio de las cuales se establece una forma de enseñanza y los programas son proyectos organizados, los cuales por lo general tienen uno o varios objetivos y unas estrategias específicas para lograrlos.

De todo ese conjunto de estrategias se pudieron observar varios aspectos de gran importancia, por ejemplo, que gran parte de estas políticas, ya tenían un funcionamiento previo antes de aparecer en los PND, tal es el caso de las estrategias de carácter general y modelos educativos que aparecen en los grupos uno y tres (Tabla 9), Asimismo, programas como el PAE, el PER y los convenios con el SENA. Esto, lleva a deducir que los PND no han sido el escenario donde nacen iniciativas para la educación rural, más bien en estos documentos lo que se ha hecho es recuperar experiencias que previamente han tenido éxito y las ha adoptado como estrategia, fomentando así su expansión.

Por otro lado, se evidenció que algunas de las estrategias ahí planteadas no se llevaron a cabo o por lo menos no de la forma que en los planes se proponía. Esto pasó con el "Programa de fomento a la educación básica en áreas rurales y centros menores de población", propuesto en el PND de Belisario Betancourt, del cual no se encontraron registros, o por lo menos bajo esa denominación. Igualmente sucedió con la "Reglamentación del servicio social obligatorio para los estudiantes de programas de educación", política de la cual no se encontró ningún registro que indique que tuvo alguna vigencia. En cuanto a la adopción de un calendario y horario escolar flexibles se observó que, aunque esto no se dio en las escuelas de corte tradicional, de una forma u otra si se aplicó por medio de los Modelos Educativos Flexibles (MEF).

Siendo estas las principales características observadas, con el fin de conocer más de cerca en qué consistió cada una de estas propuestas y -hasta donde sea posible-medir el impacto

que tuvieron, a continuación, se hará una caracterización de las estrategias que sí se llevaron a cabo. Para ello se tendrá en cuenta la clasificación hecha en la tabla 7, en la cual se dividen las estrategias conforme a la problemática que intentan resolver. Bajo esta lógica primero se abordará la cobertura, luego la calidad para terminar con la deserción.

3.1 Estrategias diseñadas para ampliar la cobertura

A causa de los bajos índices de cualquier tipo de educación en las zonas rurales, la cobertura ha sido una de las principales preocupaciones de los gobiernos de turno y esto se ha manifestado en los Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales a través de múltiples estrategias han propuesto mejorar estas cifras, priorizándolas incluso por encima de la calidad[209].

En este sentido los primeros esfuerzos, se centraron en aumentar la tasa de escolaridad a nivel de primaria, pues este era requisito básico para paulatinamente ir avanzando en los siguientes niveles. No obstante, esta situación no fue tan fácil y a causa de múltiples factores este proceso fue lento, en cuanto a secundaría y media se pudo observar que los gobiernos nacionales recurrieron a formatos no convencionales con el fin de adaptarse a las condiciones y necesidades de los pobladores rurales, por consiguiente, a continuación, se hará una división de las estrategias implementadas para cada uno de los niveles educativos.

3.1.1 Cobertura de la primaria rural

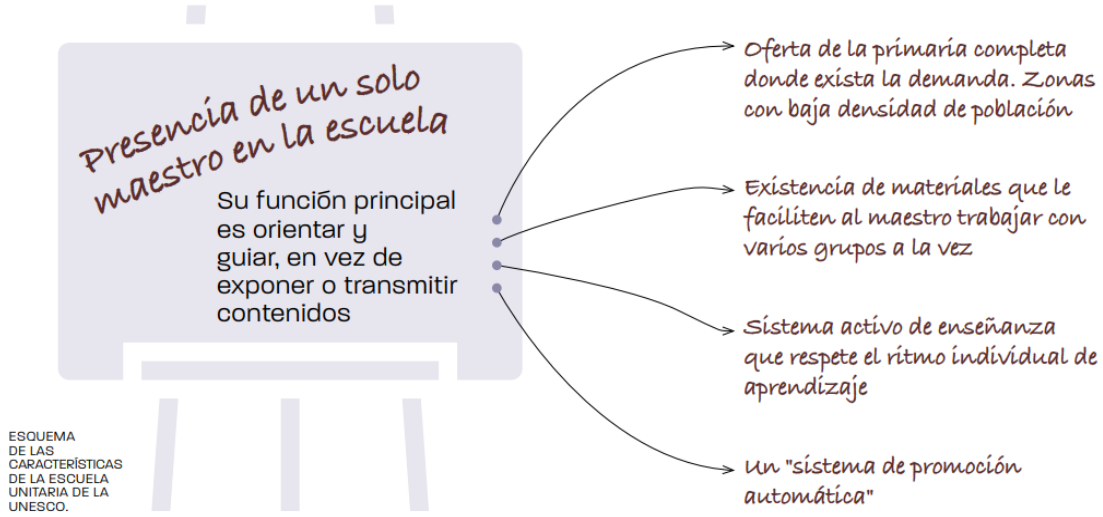
Durante el periodo estudiado, uno de los problemas que aquejó a la primaria rural fue el hecho de que muchos establecimientos no podían cubrir los cinco años de escolaridad, ofreciendo solo hasta el tercer grado, esto debido a que una de las características de la población rural es que se encuentra dispersa y dividida en pequeños grupos, los cuales muchas veces no reunían la cantidad suficiente de estudiantes para ofrecer todos los grados, por tal motivo las estrategias de cobertura tuvieron en cuenta abarcar los cinco años. A continuación, se detalla más a fondo dichas estrategias:

[209] En planes como el de Cesar Gaviria se menciona directamente que la prioridad será ampliar la cobertura.

3.1.1.1 Escuela Unitaria

Entre las primerias estrategias diseñadas para mejorar este aspecto a nivel primaria se encuentra la expansión de la escuela unitaria, propuesta que aparece por primera vez en el plan de Carlos Lleras Restrepo (1966-1972) y posteriormente es tenida en cuenta por Julio Cesar Turbay (1978-1982). La escuela unitaria fue un método promovido por la Unesco en América Latina para los años cincuenta y sesenta con el fin de extender la enseñanza primaria en las zonas rurales, la recomendación de esta organización fue la adaptación de escuelas Unitarias para ofrecer la primaría completa en aquellas escuelas que contarán con un solo docente de varios grados simultáneamente. A diferencia de una escuela tradicional, la modalidad de Escuela Unitaria tenía una concepción organización y operación diferente, la cual promovía un cambio en las estrategias de enseñanza, desde donde el maestro pasaba de ser la autoridad suprema que dicta contenidos a memorizar, para convertirse en un guía que orienta el proceso de aprendizaje de cada estudiante (Figura 10)[210].

Figura 10 Esquema de las características de la escuela unitaria de la Unesco



Fuente: Historia de la Escuela Nueva en Colombia

[210] Ángela Constanza Jerez, ed. *Historia De Escuela Nueva En Colombia Una Renovación Pedagógica Para El Siglo XXI* (Colombia: Fundación escuela nueva, 2017).

En la época en la cual fue escrito el PND de Carlos Lleras Restrepo (1969), la Escuela Unitaria ya contaba con experiencia en el país, pues gracias al acompañamiento de la Unesco este sistema venía siendo implementado desde 1961. Para 1967, cuando Carlos Lleras ya era presidente de Colombia, se decretó la implementación de escuelas completas de un solo maestro o Escuelas Unitarias en aquellas localidades que así lo requirieran, con la salvedad de que estas solo podían ser establecidas en áreas rurales[211]. Esto condujo a que en 1974 el modelo de Escuela Unitaria hubiese desarrollado una experiencia piloto en las áreas de Pamplona, Antioquia, Risaralda y Quindío. Sin embargo, en cada una de estas regiones surgieron puntos de vistas diversos en cuanto al papel que jugaría la Escuela Unitaria en las comunidades, esto sumado con otra serie de problemas impidieron que este modelo se expandiera a nivel nacional.[212] No obstante, estas primeras experiencias y el análisis de los logros y fracasos sirvieron para implementar un modelo que tendría mayor expansión como es el caso de la Escuela Nueva.

Ahora, si se intenta evaluar el impacto de este modelo podría afirmarse que su mayor logro fue sentar las bases y brindar experiencia para la conformación de la Escuela Nueva, una modelo que tendría un mayor alcance y popularidad. Por otro parte, resulta de especial interés ver que a pesar de que en 1975 se empieza formalmente con la metodología de la Escuela Nueva y paulatinamente se deja atrás la Escuela Unitaria, en el plan de Julio Cesar Turbay (1978-1982) se hace referencia a la Escuela Unitaria y no a la escuela Nueva, lo que podría significar un desconocimiento por parte de ese gobierno en torno a los antecedentes de proyectos y estrategia diseñados para la educación rural.

3.1.1.2 Escuela Nueva

Teniendo en cuenta la experiencia de la Escuela Unitaria y la grave situación educativa de la ruralidad, en 1975 se empezó a transitar hacía un modelo pedagógico denominado Escuela Nueva. Este desde sus inicios y hasta 1984 contó con un proceso continuo de desarrollo de materiales y capacitación, posteriormente durante el periodo de 1985-1995 inició una etapa de expansión a nivel nacional, la cual se debió a que fue incluida como metodología de expansión en el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, propuesto en el Plan de

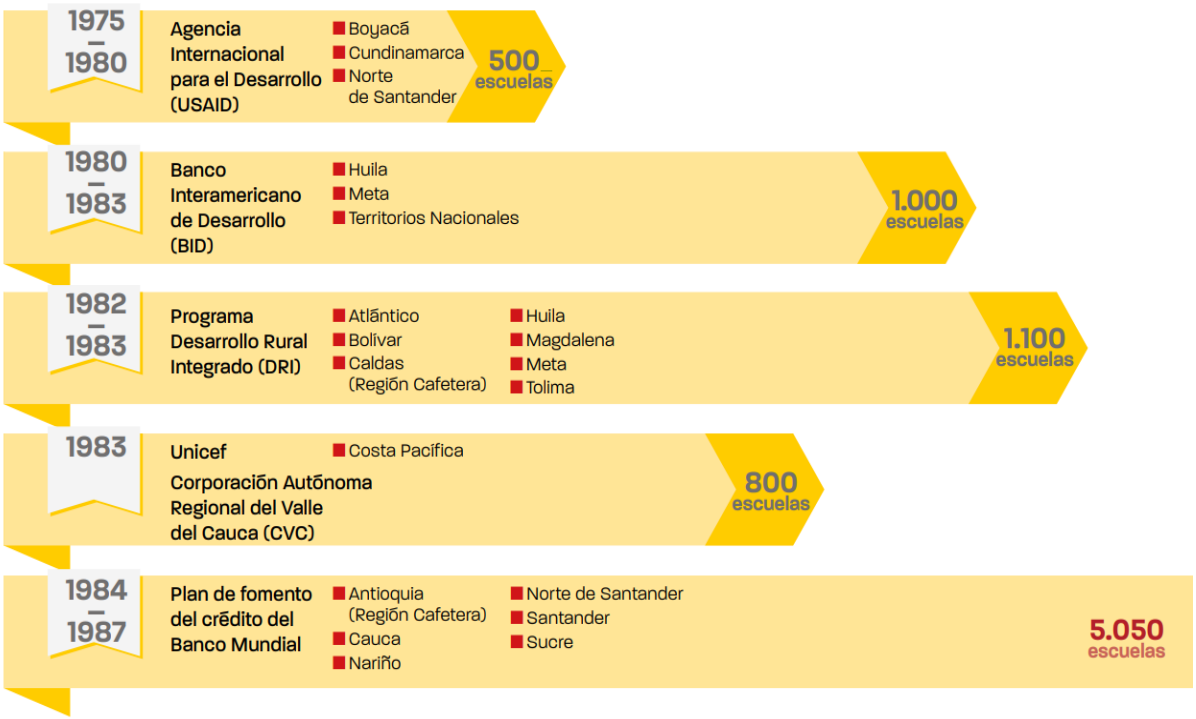
[211] Para ahondar más al respecto revisar el Decreto 150 de 1967 https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1033869

[212] Ángela Constanza Jerez, ed. *Historia De Escuela Nueva En Colombia …*

Virgilio Barco (1986-1990). Sin embargo, la primera vez que apareció como estrategia para la educación rural fue en el Plan de Belisario Betancourt (1982-1986).

El modelo de Escuela Nueva consistió en un sistema de educación primaria formal, diseñado especialmente para escuelas multigrado, este integra estrategias currículo, administrativas, comunitarias y de capacitación docente, y su principal objetivo ha sido durante todos estos años ofrecer una primaria completa en las escuelas rurales del país, pues durante la segunda mitad del siglo XX una de las grandes problemáticas de la ruralidad fue que muchas escuelas no ofrecían los cinco grados. Según el libro publicado por la Fundación Escuela Nueva en 2017, este modelo desde sus inicios contó con un acelerado crecimiento en diferentes regiones del país (Figura 11), gracias al importante apoyo que recibió el proyecto de organizaciones tanto nacionales como internacionales, así como a los significativos resultados mostrados.

Figura 11 Crecimiento de la Escuela Nueva por años y regiones, e instituciones que lo posibilitaron dicho crecimiento



Fuente: Historia de la Escuela Nueva en Colombia

Como ilustra la figura número diez, el constante apoyo de diversas instituciones tanto nacionales como internacionales, permitió un acelerado crecimiento del Modelo de Escuela Nueva. Ahora bien, con el apoyo que el modelo de Escuela Nueva tuvo por parte del Gobierno

Nacional y con su inclusión en el PND de 1982-1986, para 1991 la cobertura del programa ya abarcaba alrededor de 20.000 escuelas repartidas a lo largo del país cobijando aproximadamente un millón de niños[213]. En los PND posteriores como el de Cesar Gaviria (1990-1994), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y de forma implícita en los planes de Juan Manuel Santos, se continuó promoviendo la expansión de este modelo lo que ha generado una permanencia a través del tiempo, al punto de no solo aplicarlo en las zonas rurales sino extrapolando este proyecto a las zonas urbanas Marginales.

En cuanto a los resultados, estos han sido satisfactorios en la medida que este programa no solo ha logrado ofrecer una solución a los problemas de cobertura, sino que también ha contribuido a mejorar variables como la calidad. Según dos artículos escritos por Vicky Colbert[214], las evaluaciones hechas al modelo de Escuela Nueva durante los años de 1978,1982, 1988 y 1990 han mostrado que este modelo ha permitido una mejora en los siguientes aspectos:

- Ofrecer primaría completa donde antes no la había
- Logró consolidarse como modelo y política nacional
- Ha promovido que el Estado distribuya gratuitamente guías de texto y y establezca bibliotecas para las escuelas rurales
- Logró modificar la asignación de recursos básicos hacía la primaria rural
- Creo mecanismos de estimulación y motivación de maestros
- Introdujo un sistema de acompañamiento a los maestros
- Redujo los índices de deserción
- Mejoro los resultados de los estudiantes en las pruebas del Estado

Las anteriores apreciaciones no sólo han sido el resultado de la autoevaluación del programa, sino que organizaciones como Colciencias, la Unesco, el grupo noruego IMTEC entre otros, han manifestado opiniones favorables en torno a este modelo, al punto de replicarlo en países de condiciones similares.[215]En pocas palabras es posible afirmar que la Escuela Nueva, ha significado un gran avance para Educación rural, en la medida que ha logrado ofertar los cinco grados de educación primaria, y mostrar resultados en cuanto a calidad, razón por la cual, esta ha sido durante muchos años una estrategia implementada por los gobiernos de turno

213 Ángela Constanza Jerez, ed. *Historia De Escuela Nueva En Colombia Una Renovación…*

214 Uno de estos artículos fue publicado por la revista Iberoamericana en 1999 y el otro en el Boletín número 26 de la Unesco en 1991.

215 Vicky Colbert, "Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre El caso de la Escuela Nueva en Colombia", Revista Ibero Americana no 20, 1999.

y mencionada en sus PND, en total de los 13 planes analizados 8 hacen referencia a esta metodología.

3.1.1.3 Aceleración del aprendizaje

Esta estrategia fue implementada con el fin de matizar los problemas de deserción, que se presentaban recurrentemente tanto en lo urbano como en lo rural. La aceleración del aprendizaje se constituyó como un programa de educación formal para niños y adolescentes de 10 a 17 años que por alguna razón no han podido completar la educación primaria a tiempo. Este modelo aparece por primera vez en el PND de Andrés Pastrana (1998-2002)[216], después que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) identificara la repitencia y la deserción escolar como un problema grave que necesitaba ser abordado.

En ese momento (1998), se estimaba que el 23% de los niños matriculados en educación básica primaria tenían una edad que no correspondía a la edad regular para el grado que estaban cursando, especialmente en las áreas rurales, donde este porcentaje llegaba aproximadamente al 40%. En busca de soluciones, para ese mismo año el MEN se alió con la Federación Nacional de Cafeteros, la Secretaría de Educación de Bogotá, Corpoeducación y la Secretaría de Educación de Cundinamarca, y firmó un convenio con el Ministerio de Educación de Brasil para aplicar el programa de Aceleración del Aprendizaje en Colombia. Este programa había demostrado una significativa disminución de la extraedad en la educación básica primaria en Brasil, y se ajustó para adaptarse a las necesidades de Colombia con la ayuda de expertos brasileños y especialistas y docentes colombianos.

Por otro lado, este modelo se fundamenta en proyectos pedagógicos llevados a cabo por los estudiantes durante un año lectivo y utiliza módulos de trabajo y actividades en clase para enseñar contenidos de diferentes áreas del conocimiento de manera integrada en función de cada proyecto, se basa en tres dimensiones de vital importancia para su éxito: la política, que se refiere a la participación de los gobernantes en el desarrollo educativo de su jurisdicción; la pedagógica, que considera al alumno como el centro del aprendizaje y fortalece su autoestima; y la operativa, que parte del principio de responsabilidad compartida con todos los agentes y directivos educativos.

[216] Este programa se prolongó hasta los PND de Juan Manual Santos el cual no menciona implícitamente este programa, pero si lo hace explícita al hacer parte de los modelos educativos flexibles.

En cuanto al modus operandi, el programa se basa en la "Pedagogía del Éxito" y se lleva a cabo en aulas de la escuela regular, en grupos de no más de 25 estudiantes, con el fin de personalizar el modelo y fortalecer el aprendizaje, los conocimientos se integran a través de proyectos interdisciplinarios y aprendizajes significativos, acompañados de un proceso de evaluación continua. El programa cubre los contenidos de la educación básica primaria a través de un plan de estudios y utiliza una metodología de proyecto pedagógico interdisciplinario para enseñar las cuatro áreas básicas: matemáticas, lenguaje, ciencias sociales y ciencias naturales.

La metodología de trabajo en el aula es a través de proyectos, con tiempos y productos parciales establecidos, y se utilizan desafíos diarios para estimular el aprendizaje y el desarrollo de competencias. El programa también incluye una rutina diaria que incluye lectura, revisión de tareas, desafíos, proyectos y evaluación, asimismo, se trabaja en la lectura fluida, comprensible y estimulante como un factor clave en el progreso del aprendizaje. En cuanto a los docentes, estos participan en un proceso de formación continua y el programa se ha expandido a nivel nacional en Colombia.

3.1.2 Cobertura en básica secundaria y/o media rural

La ampliación de cobertura en secundaria fue un proceso lento que no vio su despegue sino hasta los años noventa y en área rural fue mucho más complejo debido a factores de diferente índole, como baja inversión estatal, condiciones geográficas de difícil acceso, poblaciones dispersas, entre otros. Por tal motivo, junto con las metodologías de secundaría tradicional los distintos gobiernos propusieron implementar modelos flexibles de educación, los cuales se adaptan a las condiciones tanto sociales como geográficas y culturales de la ruralidad. A continuación, se describen aquellos que aparecen en los PND.

3.1.2.1 Postprimaria Rural

La Postprimaria es un programa educativo que ofrece la posibilidad de completar la educación básica de grado sexto a noveno a niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años, los cuales se ubican en áreas rurales donde la cobertura solo llega hasta el quinto grado. El programa se desarrolla en 42 módulos con profesores en el aula y se basa en procesos educativos activos, participativos y flexibles que incluyen proyectos pedagógicos productivos,

en este proceso los docentes del programa trabajan en conjunto con otros agentes de la comunidad para adaptar los procesos educativos a las características y expectativas del entorno rural. Es así como este modelo se ofrece en sitios de convergencia de diferentes veredas y cuenta con recursos como una biblioteca básica, un laboratorio de ciencias naturales y de educación ambiental y un Centro de Recursos para el Aprendizaje.[217]

Ahora bien, esta propuesta fue diseñada y desarrollada como estrategia para extender la educación básica secundaria en población rural de Colombia, después de que en 1988, los diagnósticos presentados por los países en una reunión multinacional de la OEA manifestaran la falta de atención educativa a poblaciones vulnerables rurales y urbano-marginales para acceder a la educación básica secundaria, al igual que una desarticulación de la educación formal con el mundo laboral, falta de investigación, currículos descontextualizados de la realidad local, escasa formación docente y una carente organización de este tipo de escuelas. Es así como en 1989, el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria -financiado parcialmente por el Banco Mundial- fortaleció la educación básica primaria rural hasta el quinto grado, pero también generó expectativas en los estudiantes de seguir sus estudios del sexto al noveno grado. No obstante, el acceso a la educación básica secundaria en el área rural seguía siendo limitado y las ofertas tradicionales no solían utilizar metodologías flexibles o currículos relevantes para la realidad local, sumado a esto enviar a los niños y jóvenes a la cabecera municipal conllevaba riesgos innecesarios y costos altos para las familias. En ese contexto surgió el programa de Postprimaria en 1990, como parte del Proyecto Multinacional de Educación Básica del Ministerio de Educación.

La expansión inicial del modelo educativo de Postprimaria en Colombia se llevó a cabo a través de un convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y el Plan Nacional de Rehabilitación, que organizó diez experiencias en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Norte de Santander. Algunos departamentos también desarrollaron experiencias de Postprimaria en sus municipios con sus propios recursos. A partir del año 2000, el Proyecto de Educación Rural (PER) del Ministerio de Educación Nacional impulsó Postprimaria como un modelo flexible para atender a niños y jóvenes del sector rural que no habían tenido acceso a terminar su educación básica secundaria de sexto a noveno grado, a la vez que fue incluida en el PND de Álvaro Uribe Vélez.

De este modo, a lo largo de su historia, este proyecto se ha enfocado en identificar alternativas viables para mejorar la calidad de la educación a través de la integración de

[217] MEN, “Portafolio de Modelos Educativos” (Bogotá, Ministerio de educación Nacional, 2015)

actividades educativas formales, no formales e informales en la misma población, y ofrecer procesos educativos presenciales, semipresenciales y a distancia. El aprendizaje activo, flexible, cooperativo, significativo y productivo es fortalecido en los alumnos a través del desarrollo de áreas curriculares básicas y fundamentales, así como proyectos pedagógicos productivos adaptados a las necesidades y contextos locales, y el fortalecimiento de la autonomía escolar.

3.1.2.2 Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)

El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), es un programa de educación formal desescolarizado que surgió en 1974 como iniciativa de la Fundación para la Aplicación y Enseñanzas de las Ciencias (FUNDAEC), pero no es hasta el mandato de Andrés Pastrana que aparece en un Plan Nacional de Desarrollo. Este innovador sistema tiene como meta llevar educación secundaria a los jóvenes y/o adultos de las zonas rurales. Entre sus características distintivas se encuentra su metodología que combina lo teórico con lo práctico con el fin de que todos los conocimientos adquiridos tengan una aplicación real en el contexto rural[218].

En cuanto a su funcionamiento, este hace parte de los llamados modelos flexibles del cual también hace parte la Escuela Nueva, lo que permite su aplicación en localidades heterogéneas. Este sistema cuenta con un currículo definido el cual es implementado por medio de una serie de textos que promueven la investigación, es así como clases de entre quince y veinticinco estudiantes estudian estos documentos y llevan a cabo proyectos los cuales cuenta con el apoyo de un tutor y un equipo de coordinación administrativa y técnica que hacen posible la implementación del programa en una o más comunidades. A su vez, el contenido curricular es plasmado por medio de materiales didácticos conformados por textos, biblioteca y laboratorio móvil, y a diferencia de la Escuela Nueva los textos de aprendizaje del SAT requieren el uso individual por parte del estudiante, y no solo sirven como guía[219].

Por otro lado, el SAT también se distingue por abordar de forma diferente tanto sus contenidos como el concepto tradicional de grados por años de educación. Dado su enfoque rural, los contenidos se organizaron de tal forma que sirvieran para enseñar y comprender de forma integral fenómenos naturales con el fin de crear promoción comunitaria, de esta forma

---

[218] "Sistema de Aprendizaje Tutorial", Página web FUNDAEC, Consultado en diciembre de 2022. https://fundaec.org/sistema-de-aprendizaje-tutorial-sat/

[219] "Sistema de Aprendizaje Tutorial, Página web FUNDAEC" …

las unidades de estudio del SAT no responden a una disciplina particular, sino que están impregnadas con aspectos del conocimiento de diferentes campos de estudio, con el propósito de desarrollar capacidades específicas. (Figura 12). En cuanto a los años de estudio, el SAT comprende tres niveles (Figura 13), los cuales están diseñados para que una vez sean culminados, el estudiante egresado cuente con las competencias suficientes para desarrollar distintos grados de actividades en su comunidad, el tipo de actividad estará determinada por el nivel que haya alcanzado el estudiante[220].

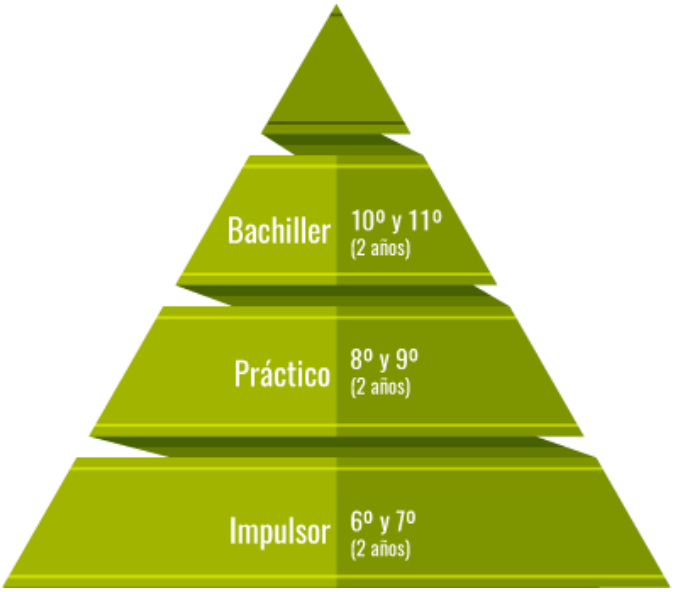
Figura 12 Contenidos curriculares del SAT



Fuente: página web FUNDAEC

[220] "Sistema de Aprendizaje Tutorial, Página web FUNDAEC" …

Figura 13 Organización por niveles del SAT



Fuente: página web FUNDAEC

Esta innovadora estrategia fue ampliada paulatinamente y a medida que fue mostrando resultados fue reconocida por entes gubernamentales tanto locales como nacionales[221], al punto que su cobertura para el año 2018 era de 10.310 repartidos en distintos departamentos (Tabla 6). La aparición de este sistema en un PND se dio en el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002) y se prolongó hasta los planes de Juan Manuel Santos, no de forma explícita, pero sí implícita.

Tabla 6. Estudiantes de Colombia matriculados en el SAT para 2018

Departamento	Municipios atendidos	# de estudiantes actuales
Antioquia	15	900
Cauca	1	160
Cundinamarca	31	1.200
Risaralda	14	2.000
Santander	81	5.900
Valle del Cauca	1	150
Total	143	10.310

Fuente: Fedesarrollo[222]

[221] En 1997 por medio del decreto 3011

[222] David Forero y Camila Valentina Moreno Parrado, "¿Qué intervención financiar? Innovaciones Educativas para la Escuela Rural" (Bogotá: Fedesarrollo, 2019).

3.1.2.3 Telesecundaria: televisión educativa

El gobierno de Colombia firmó a finales de 1998, un acuerdo de cooperación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, para iniciar en Colombia el modelo educativo de Telesecundaria como una estrategia para aumentar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar el ingreso y retención de niños y jóvenes a educación básica secundaria, principalmente del área rural.[223] Ya para 2002 esta alternativa aparece en PND de Álvaro Uribe Vélez y se extiende hasta su segundo periodo presidencial, ahora, durante el mandato de Juan Manuel Santos esta estrategia no aparece de forma específica, pero se asume que esta está incluida dentro de los modelos pedagógicos flexibles.

El modelo se sustenta en tres dimensiones fundamentales: la política, la pedagógica y la operativa, y se basa en la "Pedagogía del Éxito", trabajando en grupos no mayores a 25 alumnos y enfocándose en fortalecer la autoestima de los alumnos y en promover el aprendizaje significativo. El modelo se ha desarrollado en el marco de iniciativas como el Proyecto Multinacional de Educación Básica y el Proyecto de Educación Rural, y ha sido adaptado del modelo mexicano de Telesecundaria. Ha tenido una amplia expansión en diversos departamentos del país, especialmente en áreas rurales y en departamentos cafeteros.[224]

Es un programa educativo formal y presencial destinado a adolescentes de entre 12 y17 años. Este programa se basa en la televisión educativa y se apoya en programas de 15 minutos que se relacionan con las diferentes materias y módulos de aprendizaje. El proceso de enseñanza se refuerza con proyectos pedagógicos productivos que involucran la investigación y la integración con la comunidad. A través de este modelo, se fomentan valores, habilidades y destrezas que mejoran la calidad de vida de los estudiantes. El éxito del programa se debe a la orientación dinámica y complementaria que ofrecen los profesores a sus estudiantes, con el apoyo de guías y módulos de aprendizaje. Los docentes de Telesecundaria también trabajan en colaboración con otros docentes para desarrollar actividades conjuntas y procesos de rotación pedagógica que fortalezcan los procesos curriculares de grado sexto a noveno.[225]

---

223 MEN, “Portafolio de Modelos Educativos”…
224 MEN, “Portafolio de Modelos Educativos” (Bogotá, Ministerio de educación Nacional, 2015)
225 MEN, “Portafolio de Modelos Educativos”…

3.1.2.4 Convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA

Uno de los grandes aliados del Ministerio de Educación para complementar la formación en áreas rurales ha sido el SENA, institución que se encuentra adscrita al Ministerio de Trabajo y ha servido como estrategia para ofrecer una educación diversificada a jóvenes y adultos de zonas rurales y urbanas. Debido al impacto del programa, este fue tenido en cuenta en varios PND[226], desde su primera mención en el PND de Alfonso López Michelsen.

Ahora bien, al ser esta una institución independiente del Ministerio de Educación controlar su accionar no era algo que dependiera estrictamente del mismo, por tal motivo en los PND suele hablarse de alianzas con dicha institución y no necesariamente hacer cambio u orientar el accionar de la misma[227]. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA fue fundado en 1958 con el fin de ofrecer formación para el trabajo a jóvenes de la industria, el comercio, el campo, la minería y la ganadería y desde el momento de su creación ha tenido un éxito desbordante. Para el momento en que se escribió en PND de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), el SENA ya contaba con 50 centros de formación a lo largo del territorio, en los cuales se impartía tanto formación industrial como agrícola. Para 1985 surgió el programa de Capacitación para la Participación Campesina (Capaca), dirigida a líderes campesinos e indígenas y comunidades beneficiarias de la Reforma Agraria. Posteriormente, en 1992 empezó una vinculación entre colegios de secundaria y el SENA, con el fin que se desarrollará simultáneamente en ambas instituciones, este programa fue diseñado tanto para zonas rurales como urbanas.

Con el pasar de los años, paulatinamente esta institución fue creando alternativas especiales para brindar educación a las zonas rurales, tal el caso de las unidades móviles, las cuales fueron creadas en el año 2000 con el fin de llevar capacitación a los lugares más apartados. En 2015 se creó el programa SENA emprende rural (SER), una iniciativa que promueve la formación para la generación de capacidades para la inclusión productiva rural con enfoque diferencial étnico, a la vez que promueve el emprendimiento.

---

[226] Belisario Betancourt, Virgilio Barco, Cesar Gaviria, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

[227] Según Clara González, "desde sus orígenes el SENA ha sido una institución más vinculada al sector de la producción que al sistema educativo, por tal razón es común encontrar en los planes para el sector educativo una omisión el papel jugado por el SENA en la promoción de los recursos humanos del país". Clara González, evolución del SENA de 1970 a 1985, (Bogotá: UNESCO, 1986): 7.

3.1.3 Programas que abarcan primaria, secundario y/o media

Junto a los programas para mejorar la primaria, también se implementaron otras estrategias que no solo abarcaban este nivel de educación sino también la educación secundaria y/o media, este tipo de estrategias destacan por tratar de adaptarse a las condiciones de la ruralidad y vincular ampliamente a toda la comunidad. Entre estas estrategias se encuentra:

3.1.3.1 Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR)

Otra alternativa pensada específicamente para la ruralidad fue el programa de Concentraciones de Desarrollo Rural, propuesta que aparece por primera vez en el PND de Misael Pastrana (1970-1974), y se reglamenta en 1973 por medio del decreto 708. Según dicho documento el programa sería adoptado como prioritario para la prestación del servicio educativo en las áreas rurales. Ahora, la idea de crear las CDR surge en un contexto en el cual estaba muy arraigada la idea de que era necesario vincular la escolaridad con los requerimientos de capacitación de la fuerza de trabajo[228], a la vez que se siguieron las recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo, la cual para ampliar la empleabilidad en el país sugería:

> (…) intensificar enormemente la formación en actividades agrícolas y en artesanía rural, una vez que se hayan tomado decisiones concretas, será importante determinar con precisión estas necesidades. En gran medida, la educación y la formación tendrán que ser distintas de los métodos y programas de estudios más o menos convencionales.

Bajo estos parámetros se crean las CDR, las cuales resultaron siendo un proyecto que no solo se proponía ofrecer educación básica, sino que se planteaba como un programa integral que pretendía integrar soluciones para los problemas de salud, nutrición, desarrollo agropecuario, recreación y organización de la comunidad entre otros, esto debido a que el programa de CDR estaba conformado por dos componentes, por un lado, este servía como Sede Central de Servicios y por otro ofrecía una estructura educativa. La primera buscaba una cooperación entre los agentes de diversas instituciones locales para llevar a cabo acciones

[228] Álvaro Toledo et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural - CDR: Un Caso De Transferencia" (Ponencia presentada en el primer Seminario Nacional sobre "Política del país en Transferencia de Tecnología en Educación", Bogotá, marzo de 1978).

integrales con participación consciente de todo de todos los miembros de la comunidad, dirigida a crear en el medio rural condiciones básicas para el desarrollo[229]. La estructura educativa por su parte buscaba ofertar mínimo nueve años de educación básica, lo cual se hizo por el sistema por medio del sistema de nuclear, el cual respondía a nuevos contenidos curriculares y obedecía a unos niveles de coordinación y operación que se dividían en Sede Central, Escuela Satélite y Escuela Vinculada.

Cada una de estas divisiones operacionales funcionaba de forma distinta y requería unas características e inversiones diferentes. En primer lugar, la Sede Central era la que mayores recursos concentraba y desde ahí se manejaba la educación básica regular y no regular, en estas instituciones se ofertaba desde el primer grado de primaria hasta el noveno se secundaría y el currículo contemplaba 60% de formación general y 40% de orientación vocacional[230]. Sin embargo, este tipo de instituciones tenían como criterio para su conformación establecerse en un área rural donde previamente funcionaran establecimientos educativos de enseñanza agrícola, como núcleos escolares, escuelas vocacionales agrícolas, concentraciones agropecuarias y escuelas hogar, dado que no existía ninguna de las anteriores, el lugar debía cumplir con ciertas características como vías de acceso en buen estado y servicios de electricidad y agua, además de ser un centro de convergencia y de atracción respecto de los núcleos de población.

En cuanto a las Escuelas satélite, estas eran instituciones de segundo nivel operativo y dependían directamente de la Sede Central, allí se ofrecía educación elemental desde primer grado hasta quinto y al igual que en la sede central se manejaba una metodología de escuela graduada[231]. Estas escuelas también debían estar ubicadas en una zona central, para que aquellos estudiantes que hubiesen asistido a establecimiento que solo ofrecían hasta tercer año pudieran completar su primaria, por otro lado, y con el fin de aplicar la metodología gradual estas debían estar ubicadas en una zona que contará con una cantidad significativa de población a escolarizar. Algo destaca en ambos niveles es que cuentan con granja experimental.

El último nivel estaba conformado por las escuelas vinculadas, las cuales se situaban en los centros rurales de menor población y dependían de las Escuelas Satélite. Debido a que este tipo de instituciones se les concedían muchos menos recursos, se empleaba una

---

229 Álvaro Toledo et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural…

230 "la escuela vocacional prevista es un intento de trasplantar al área rural el sistema INEM, que a su vez halla su modelo original en la educación diversificada norteamericana" Álvaro Toledo et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural …

231 A diferencia de la escuela unitaria, las escuelas graduadas son aquellas que dividen a los estudiantes por edades y cuentan con un maestro para cada grado.

metodología de Escuela Unitaria, donde en promedio un solo docente atendía a cuarenta estudiantes de diferentes edades y de distintos grados, los cuales al igual que en la Escuela Satélite iban del primer al quinto grado de básica primaria.

Este modelo estuvo presente a lo largo de cuatro PND continuos, desde el periodo de Misael Pastrana (1970-1974) hasta el de Belisario Betancourt (1982-1986), y a pesar de que hasta el momento no se han encontrado investigaciones de honda embarradura que evalúe sus resultados, si hay algunos aspectos que se pueden evaluar de este programa. Por ejemplo, según el trabajo de Álvaro Toledo el sistema no logró integrar una coordinación interinstitucional, lo que implica un desbalance en la estructura del programa. Por otro lado, no se manifestó una integración entre los currículos de primaria y secundaria, pues mientras en primaria se conservó el currículo tradicional, en secundaría se agregan 4 años de formación vocacional. Lo que según Toledo "permite observar la incorporación en el modelo, de elementos extraídos de diferentes experiencias sin que las mismas respondan a un sistema integrado coherentemente con la especificidad del medio rural"[232]. Algo que también se nota es que a pesar de que este sistema fue pensado para la ruralidad, dentro de esta misma existe una marcada diferencia entre los centros más poblados y las zonas rurales dispersas, pues en programas como el CDR se evidencia una diferencia en cuanto a los recursos invertidos en cada una de las zonas.

3.1.3.2 Servicio de Educación Rural (SER)

El Servicio de Educación rural es un programa que tiene su aparición en los PND de Álvaro Uribe (2002-2010) y está dirigido a jóvenes y adultos campesinos en edad de realizar estudios de básica primaria, secundaria y media. Este destaca por adaptarse a las necesidades de los estudiantes, ofreciendo jornadas nocturnas, sabatinas o dominicales. La población objetivo son adolescentes mayores de 13 años que no hayan cursado la básica primaria, mayores de 15 años que no han iniciado el grado sexto y mayores de 18 años que no han comenzado la educación media[233].

En cuanto a su funcionamiento el programa tiene como principios básicos de acción, investigación y participación, con los cuales se pretende que los estudiantes construyan conocimientos desde la investigación de sus realidades, y desarrollen habilidades como el

[232] Álvaro Toledo et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural…

[233] Gobernación de Cundinamarca, *Educación rural, calidad, cobertura y pertinencia* (Cundinamarca: Secretaría de educación, 2014).

trabajo en equipo, la autoformación y especialmente el trabajo comunitario a través del desarrollo de proyectos productivos. Entre los ejes de formación se encuentra la ciudadanía, la convivencia y la democracia y algo que destaca es la valoración y validación que se busca dar al saber popular. Por otro lado, este programa busca tener un diálogo constante con la comunidad para así crear una educación más pertinente para el contexto rural.

La estructura de este modelo se divide en ciclos de un año de duración, de modo que los jóvenes y adultos mayores de 13 años pueden cursar desde la primaria hasta el noveno grado en cuatro ciclos y, si lo desean, pueden cursar el décimo y el undécimo grado en un año más. Adicionalmente, se combina la educación formal con la no formal e informal, con el fin de ofrecer una educación relevante y de calidad a través de un enfoque interdisciplinario. El aprendizaje se centra en la investigación y en la participación en procesos productivos, culturales, artísticos, lúdicos, de desarrollo humano y comunitario, a la vez que intenta transferir tecnología al sector rural a través de la integración de la educación básica y media.

Este programa surgió en 1996 como una propuesta de la Universidad Católica de Oriente (UCO) y la Universidad de San Buenaventura a través de un proceso de investigación llevado a cabo durante dieciocho meses con el apoyo de COLCIENCIAS. En sus inicios esta propuesta se contempló como un programa de alfabetización sin título formal, pero debido a lo pertinente del modelo y a la participación de la UCO en la construcción, PERO el SER logró consolidarse como un modelo educativo flexible.

3.1.3.3 Programa de Educación Rural (PER)

A pesar de los diversos intentos implementados antes de los años noventa para mejorar la educación en zonas rurales, durante 1996 en el marco de las marchas campesinas se reclamó una reforma a la ley 115 de educación, con el fin de que se tuvieran en cuentas las particularidades de la ruralidad y se planteara una estrategia para mejorar las críticas condiciones educativa, es así como tras una consulta con diferentes sectores, donde se concluyó que los principales problemas eran poca participación ciudadana, escasa pertinencia de los programas educativos, baja cobertura y calidad además de deficiente gestión municipal e institucional, se empezó a planear un programa que ofreciera una solución integral a esta problemáticas. Es así como en 1999 bajo el mandato de Andrés Pastrana y con el apoyo del Banco Interamericano para la Reconstrucción y el Fomento (BRIF) se autorizó la implementación del Programa de Educación Rural (PER), el cual contaría con dos fases, una

que comprendió el periodo 2002 al 2006, en la cual se realizó principalmente un ejercicio diagnóstico y la segunda que fue desde el 2009 hasta el 2015 y en la cual se implementaron una serie de estrategias.

Este programa tenía como objetivo implementar proyectos educativos en instituciones rurales para alcanzar los siguientes metas:

- Aumentar la cobertura y calidad de la educación preescolar y básica para la población rural entre 5 y 17 años.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los municipios e instituciones educativas para analizar sus necesidades, planear y evaluar acciones correspondientes a su problemática.
- Diseñar acciones para mejorar las condiciones de convivencia en las instituciones educativas
- Revisar la situación de la educación media técnica rural, con el fin de plantearse acciones para mejorarla.

Los anteriores propósitos serían alcanzados por medio de la aplicación de modelos flexibles (Tabla 7), los cuales habían sido diseñados específicamente para adaptarse a las condiciones de esta zona. Los recursos del proyecto se dividieron en estos cuatro objetivos, dando prioridad al aumento de la cobertura con calidad, objetivo al que se le asignaría el 62.5% del presupuesto, a los restantes tres objetivos se les asignaría respectivamente el 16.3%, 11.3% y el 10%.

Tabla 7. Modelos educativos impulsados por el PER

Modelo	Población Objetivo	Material Educativo
Aceleración Aprendizaje (Brasil)	Niños de básica primaria en extra-edad	Módulos educativos, capacitación al docente, Biblioteca
Escuela Nueva	Educación Básica Primaria con multigrados	Módulos educativos, Bibliotecas básicas, Capacitación Docente
Posprimaria	Básica secundaria articulada al entorno rural y flexible	Módulos educativos, Cassets de Audio, laboratorios, Bibliotecas específica, Capacitación Docente
Telesecundaria (México)	Básica secundaria articulada que permita aumentar cobertura	Módulos educativos, TV y VHS, Videos, Bibliotecas específica, Capacitación Docente
Servicio de Educación Rural-SER	Personas 13 años sin ninguna educación	Módulos educativos, capacitación al docente
Pre-escolar (Escolarizado o no escolarizado)	Niños menores de seis años.	Módulos educativos, capacitación al docente

Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)	Jóvenes y adultos trabajadores que buscan terminar educación básica y media	Módulos educativos, capacitación de tutores.
Programa de Educación Continuada - CAFAM	Personas de 13 años sin ninguna educación	Módulos educativos, pruebas que permiten determinar nivel de Escolaridad, juegos Evaluaciones, Capacitación.
Etnoeducación	Estudiantes de grupos étnicos permitiendo la interculturalidad en la educación.	Módulos educativos, capacitación de tutores.

Fuente: Documento CEDE 2007-13[234]

Ahora, en cuanto a los resultados de este programa durante los aproximadamente trece años que duró se han hecho algunos balances, tanto por parte del gobierno nacional como de investigadores independientes. Entre los primeros estudios destaca la investigación de tres profesores de la Universidad de los Andes, los cuales en el 2007 publicaron un documento en el cual evalúan el impacto del PER desde su implementación en 2002 hasta 2006. Entre los resultados encontrados, esta investigación descubrió que para el año 2005 había un total de 4,485 sedes educativas que habían sido intervenidas por este programa, esto por medio de los diferentes modelos flexibles que hace uso el programa, sin embargo, muchas de estas instituciones habían sido intervenidas por más de un programa, esto se puede observar en la tabla 8, donde las cifras de intervención son más elevadas debido a este fenómeno, no obstante, esta tabla también permite observar los modelos que han tenido mayor aplicación dentro del PER.

Tabla 8. Número de alumnos y sedes educativas intervenidas por el PER

Tipo de intervención	2002	2003	2004	2005	Total
Escuela Nueva	33,683	46,296	68,644	60,54	209,163
Postprimaria	5,513	10,668	17,763	25,062	59,006
Preescolar escolarizado	2,521	11,095	17,792	23,851	55,259
CAFAM	1,728	1,157	3,61	6,968	13,463
Telesecundaria	940	3,133	6,277	5,66	16,01
SAT	2,297	2,426	3,283	2,79	10,796
Aceleración del aprendizaje	770	1,105	2,61	5,314	9,799
Preescolar no escolarizado	0	1,325	1,777	3,69	6,792
SER	254	654	878	1,781	3,567
Etnoeducación (pre-escolar)	3,208	0	0	0	3,208
Etnoeducación (básica secundaria)	0	231	2,714	0	2,945
Media rural	0	0	0	245	245
Etnoeducación (básica primaria)	0	0	0	14	14

[234] Catherine Rodríguez, Fabio Sánchez y Armando Armenta, "Hacia una mejor educación rural: impacto de un programa de intervención a las escuelas en Colombia", Documento CEDE (2007).

Total sedes educativas intervenidas	302	1,813	1,903	2,606	6,624
Total alumnos intervenidos	50,914	78,09	125,348	135,915	390,267

Fuente: Documento CEDE 2007-13

De este total de sedes intervenidas la investigación arrojó que el PER había sido implementado principalmente en municipios con menor nivel de pobreza, desigualdad y violencia[235], asimismo, el estudio descubrió que del total de escuelas intervenidas las que mostraban mejores resultados eran aquellas en las cuales los acudientes de los estudiantes contaban con un nivel más alto de estudios, por lo cual, según los investigadores estas variables condicionan los resultados del programa. No obstante, la investigación también arrojó que en las sedes con el programa hubo una mejora en cuanto a tasas de aprobación, reprobación y deserción.

Ahora bien, en cuanto a los resultados publicados por el Ministerio de Educación en la página web "Colombia aprende"[236] se listaron los segundos resultados, los cuales hacen parte de la fase II, el PER:

- Intervino en el país en 7.226 sedes educativas del sector rural, de 36 entidades territoriales certificadas y llegó al 72% de los municipios no certificados.
- Benefició a 36 secretarías de educación con convenios de apoyo y cooperación del Ministerio de Educación Nacional.
- Se beneficiaron 814.835 estudiantes. Esta intervención se enfocó en el desarrollo e implementación de estrategias de calidad y de cobertura.
- Se implementaron estrategias para mejorar los procesos de calidad educativa, como: Desarrollo Profesional Situado (DPS), fortalecimiento de la lengua extranjera, así como de lectura y escritura.
- Se intervinieron 48 Escuelas Normales Superiores.
- En más del 80% de las sedes de las Entidades Territoriales Certificadas-ETC, recibieron los bienes programados de modelos educativos flexibles y los kits de la estrategia de Desarrollo Profesional Situado.
- 45 entidades territoriales certificadas con asistencia técnica para la formulación de Planes de Educación Rural.

[235] Catherine Rodríguez, Fabio Sánchez y Armando Armenta, "Hacia una mejor educación rural: impacto de un programa de intervención a las escuelas en Colombia", Documento CEDE (2007).
[236] "Potenciando prácticas de enseñanza aprendizaje en la Educación rural", Colombia Aprende, acceso enero 2023. https://www.colombiaaprende.edu.co/contenidos/coleccion/educacion-rural

- Se financiaron y acompañaron 14 proyectos educativos comunitarios -PEC- con los cuales se favoreció a 26 grupos étnicos (19 grupos indígenas y 7 grupos afrodescendientes).
- Se apoyó la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los Proyectos Pedagógicos Productivos -PPP-, con los que se beneficiaron 105 sedes y 97 establecimientos educativos.

Como se puede observar, el impacto de PER no solo se dio en cuanto a cobertura y calidad, sino que abarcó otros aspectos como la parte administrativa.

3.1.4 Balance general de estrategias de cobertura

Una vez expuestas las alternativas que a lo largo de los PND se han propuesto para mejorar la cobertura, se hace pertinente hacer un balance general de lo observado en relación con estas propuestas y medir -hasta donde sea posible- sus resultados. Lo primero que se observó - y que revela una información fundamental para el análisis-, es que la mayoría de las estrategias entraron en vigor antes de su mención en los PND (Tabla 9), por lo cual es probable que ya estuvieran teniendo efectos sobre la cobertura antes de ser tomados como estrategia en un PND.

Tabla 9. Años de vigencia de los proyectos y modelos educativos y periodo presidencial en que aparecen

Proyecto	Años vigente	Periodos presidenciales en los que aparece	Nivel educativo y población en la que se enfoca
Colaboración con el SENA	1958-2022	(1974-1978) (1978-1982) (1982-1986) (1986-1990) (1990-1994) (2002-2006) (2010-2018)	Media
Escuela unitaria	1967-1982	(1970-1974) (1978-1982)	Básica primaria (7-12 años)
Concentraciones de desarrollo rural (CDR)	1973-1922	(1970-1974) (1974-1978) (1978-1982) (1982-1986)	Básica primaría y básica secundaría (7-17 años)
Sistema de aprendizaje tutorial SAT	1974-2022	(1998-2002) (2002-2010) (2010-2018)	Básica secundaria y Media (extraedad)

Escuela nueva	1975-2022	(1982-1986) (1986-1990) (1990-1994) (1998-2002) (2002-2010) (2010-2018)	Básica primaria (7-12 años)
Post primaria rural	1990-2022	(2002-2006) -(2006-2010)	Básica secundaria (12-17 años)
Sistema de Educación Rural-SER	1996-2022	(2002-2006) -(2006-2010)	Básica primaria, secundaria y media (extraedad)
Programa de educación Rural PER	2002-2015	(2002-2010) (2010-2014)	Todos los niveles
Telesecundaria	1999-2022	(2002-2010) (2010-2018)	Básica secundaria (12-17 años)
Aceleración del aprendizaje	1999-2022	(2002-2006) -(2006-2010)	Básica primaria (Extraedad)

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la tabla diez, a excepción de las Concentraciones de Desarrollo Rural, y la Escuela Unitaria, todos los proyectos fueron tenidos en cuenta hasta diez años después de su implementación inicial. Sin embargo, esto no limitó su accionar pues a pesar de no tener un reconocimiento a nivel nacional, muchos de estos contaban con apoyo de los distintos departamentos y organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, se identificó que más de la mitad de las propuestas surgieron en los años setenta y noventa, lo que significa que durante una década (década de los ochenta) los PND no consideraron ninguna propuesta nueva. A finales de los noventa, el PER fue el principal programa para la educación rural, por medio del cual se implementaron diversos modelos educativos, estos modelos habían sido creados entre los setenta y los noventa. Partiendo de estas apreciaciones preliminares, a continuación, se analiza cómo ha sido la evolución de la cobertura, - teniendo en cuenta que sin todos los datos exactos- es muy complejo determinar el impacto de cada estrategia pensada para mejorar la cobertura.

Como se pudo observar, las estrategias para mejorar la cobertura han sido diversas y han buscado adaptarse a las condiciones de la ruralidad y de sus pobladores, en este sentido han destacado los modelos educativos flexibles (MEF), los cuales, gracias a sus estrategias innovadoras han tenido resultados significativos no sólo en cuanto a cobertura, sino también, en aspectos como la calidad. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en los PND no se encuentran todos los MEF, los cuales actualmente son aproximadamente veintidós.

Tabla 10. Modelos Educativos de Colombia

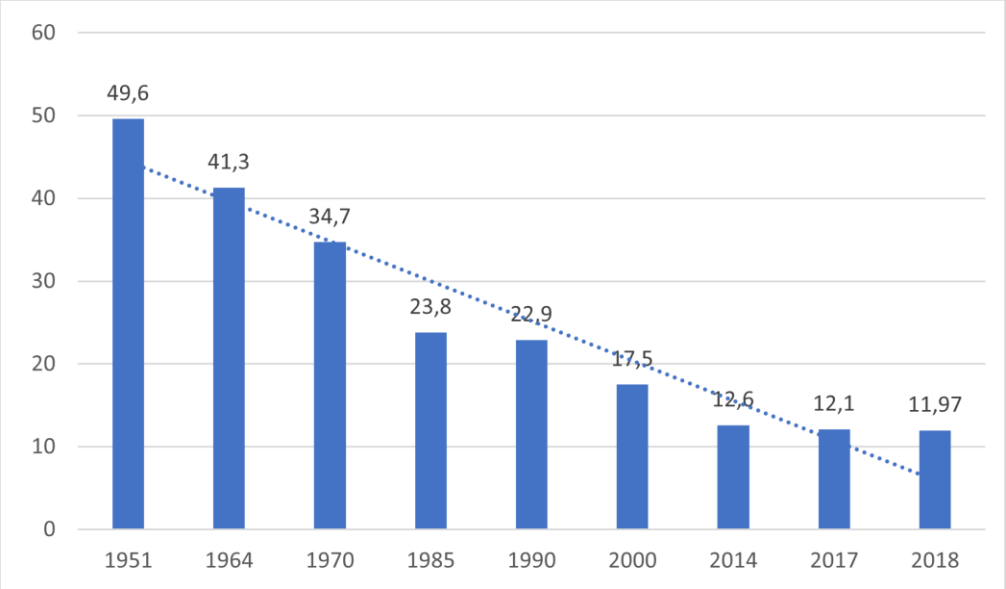
ENFOCADOS EN NIÑOS Y JOVENES	JOVENES Y ADULTOS
ESCUELA NUEVA	CAFAM
POST PRIMARIA	SAT
TELESECUNDARIA	TRANSFORMEMOS
ETNOEDUCACIÓN	GRUPOS JUVENILES CREATIVOS
ACELERACIÓN DEL APRENDIZAJE	MODALIDAD VIRTUAL ASISTIDA UCN
PREESCOLAR NO ESCOLARIZADO	A CRECER
SAT PRESENCIAL	BACHILLERATO PACICULTOR
ENTORNO COMUNIDAD	PROGRAMA PARA JÓVENES EN EXTRAEDAD Y ADULTOS
ENTORNO FAMILIAR	SER
ENTORNO INSTITUCIONAL	
CIRCULOS DE APRENDIZAJE	
MEDIA RURAL	

Fuente: página web Ministerio de Educación

Como bien se observa en la tabla número diez, los modelos educativos no solo se enfocan en la población con edad escolar, sino que también buscan abarcar aquellos jóvenes y adultos que por alguna razón no había logrado acceder a alguno de los niveles educativos. Hoy día, estos programas representan aproximadamente el 16% de la matrícula en formación preescolar, básica y media, sin embargo, el que más destaca es la Escuela Nueva, modelo que atiende al 8% de los estudiantes matriculados en básica[237]. Ahora, aunque hasta el momento no se ha identificado ningún estudio que permita determinar cuál ha sido el aporte de cada uno de los modelos en el aumento de la cobertura, si se ha observado que con los años los índices de analfabetismo han disminuido (Figura 14), y la tasa de cobertura en todos los niveles ha ido aumentando, igual que los años de escolaridad de la población.

[237] Macia, Bautista, Marcela; González, Gloria. *Docencia rural en Colombia: Educar para la paz en medio del conflicto armado* (Bogotá: Fundación Compartir, 2019):61.

Figura 14 Tasa de analfabetismo por años

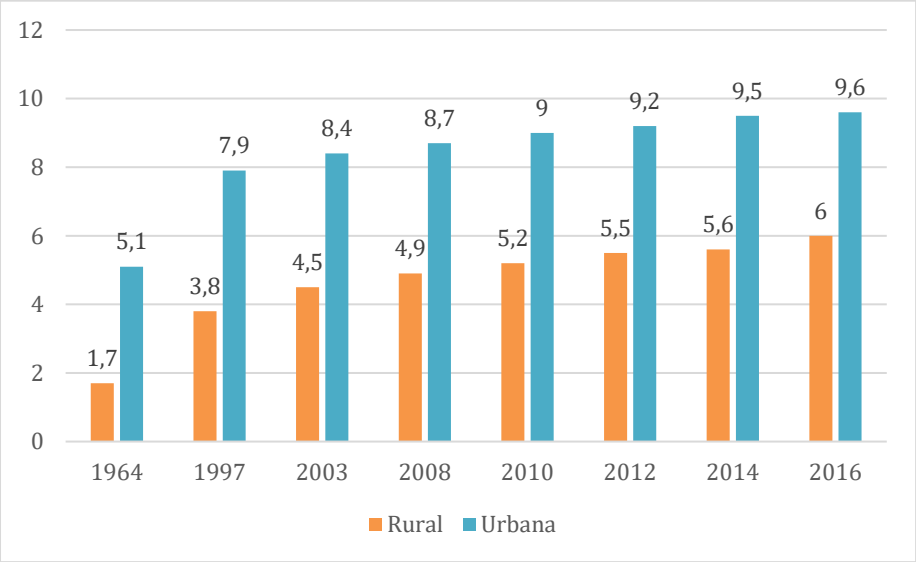


Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la figura catorce, desde 1970 -fecha en la cual se escribe el segundo PND- hasta 2018 que es cuando termina este estudio, hubo una disminución porcentual del analfabetismo de 22,93%, una cifra relativamente baja si se tiene en cuenta que pasaron aproximadamente 48 años. Ahora bien, si analizamos específicamente estos porcentajes, se podría decir que entre 1970 y 1990 (20 años) hubo una disminución de 11, 8 puntos porcentuales, y desde 1990 hasta 2018 (28 años) la disminución fue de 10,93, bastante menor de lo que se esperaría si se compara con disminución que se dio entre 1970-1990 y, se tiene en cuenta que para aquel momento los MDF habían aumentado. Por otro lado, aunque los porcentajes expuestos en la tabla catorce representan la tasa de analfabetismo sin distinción de edad, es sabido que esta suele tener un mayor impacto en poblaciones de mayor edad.

Otro de los indicadores para medir la evolución de la cobertura, es la tasa de escolaridad de la población rural, es decir, el número promedio de años cursados. Respecto a esto se observó que a medida que aumenta la edad, las brechas entre lo urbano y lo rural se ensanchan y las cifras para la ruralidad son desalentadoras. Según el PND de Carlos Lleras Restrepo, en 1964 la tasa promedio de escolaridad para la población rural era 1.7 años, ya para los noventa llegaría a 3,8 y en el 2016 mientras la zona urbana contaba con un promedio de 9.6 años, las zonas rurales apenas llegaban a 6 años, tres años menos de lo que se requiere para alcanzar el ciclo de educación básica y 5 años inferior al nivel de la educación media. Es así como el aumento de la escolaridad es uno de los indicadores que más ha manifestado un crecimiento lento y desigual (figura 15).

Figura 15 Tasa de escolaridad rural y urbana 1964-2016



Fuente: Elaboración propia[238]

Como se puede observar en la figura número quince, no fue hasta aproximadamente el 2009 que completar la primaria se convirtió en el nivel de escolaridad promedio para la población mayor de quince años. Lo que permite deducir que el acceso a básica secundaría y media, ha sido un proceso lento y complejo para la ruralidad, a pesar de que los MEF han buscado dar acceso a ese tipo de educación, no solo a la población en edad escolar, sino también en extraedad.

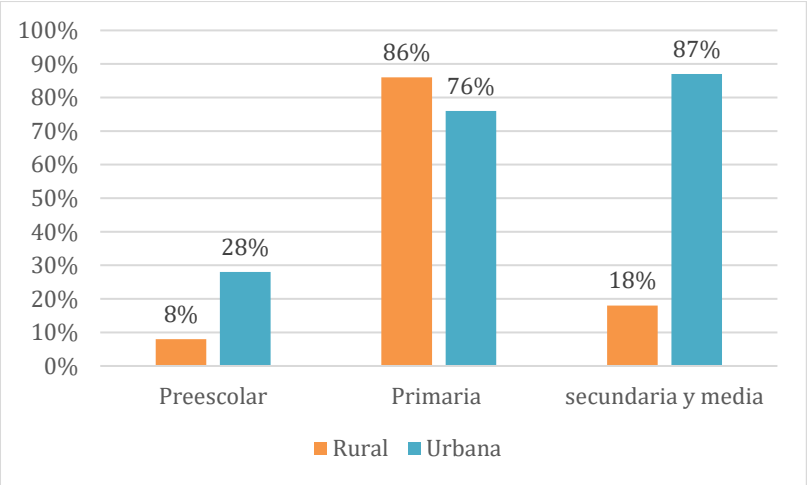
Partiendo de esta información, es posible abordar ahora la evolución de la cobertura. Según el boletín estadístico del DANE, para 1974 la tasa matrícula en educación para la ruralidad (incluyendo todos los niveles), era del 33% en contraste con un con una cobertura del 66% en la zona urbana. Así mismo, con datos aproximados este documento manifiesta que la población de cinco años en adelante, que contaba con primaria era de 55,44% y con secundaría solamente el 3,11%, mientras que para lo urbano estos porcentajes fueron 55,9% y 22,9 respectivamente. Este documento también manifiesta que a partir de 1972 y hasta 1974, la matrícula en primaria rural tuvo un crecimiento constante, lo que no sucedió con la matrícula urbana la cual desde 1971 manifestó una notable disminución.

Para 1995 la cobertura en educación para la población entre tres y diecinueve años fue de 45%, sin embargo, la mayor cantidad de estudiantes matriculados se ubican en básica

[238] Con base en DNP,“ Planes y programas de desarrollo (1969-1972)” y MEN,“Plan especial de educación rural: hacía el desarrollo rural y la construcción de paz”(Bogotá, MEN, 2018).

primaria. Para aquel entonces dicho nivel educativo contaba con una cobertura de 86%, mientras que el preescolar solo llegaba al 8% y en secundaria y media al 18% (Figura 16).

Figura 16 Cobertura neta de educación por niveles para la población entre 3 y 19 años 1995



Fuente: Censo DANE-C-600-1995[239]

Como se puede observar, los esfuerzos por aumentar la cobertura en primaria dieron resultados significativos, pues para 1995 la tasa neta[240] de cobertura era incluso mayor a la del área urbana, no obstante, la educación preescolar aún presentaba un crecimiento muy bajo, y aunque en la zona urbana la tasa de cobertura tampoco era tan alta, ya existía una diferencia de veinte puntos porcentuales entre estas áreas. En cuanto a la educación básica secundaria y media, se percibe que son los niveles que mayor brecha de desigualdad presentan, pues mientras en el área urbana, el 87% de la población entre 14 y 19 años se encontraba matriculada en dicho nivel educativo, en la ruralidad solo el 18% lograba acceder. Ahora bien, si tratamos de relacionar esta baja cobertura en educación secundaria con las estrategias puntuales de los distintos gobiernos podemos observar que para la fecha en la que fue realizado en censo, solo las Concentraciones de Desarrollo Rural contaban con un reconocimiento en los PND, no obstante, el SAT y la Postpriamaria rural ya habían entrado en vigor.

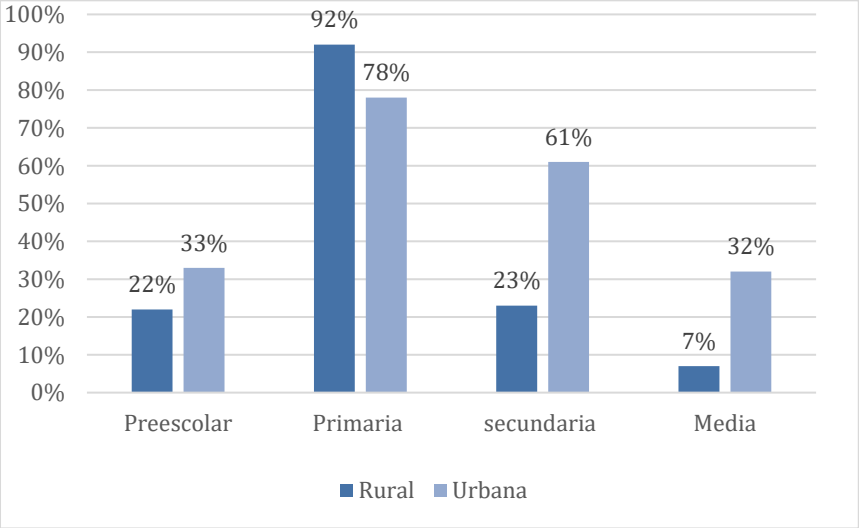
---

[239] Esta información fue encontrada en el documento: MEN, "Educación para la población rural: balance prospectivo", (Colombia: Ministerio de educación Nacional, 1998).

[240] "La cobertura neta mide la proporción de niños en un rango determinado de edad, que están asistiendo al colegio, respecto a la población que en esa edad debería asistir al colegio. Por ejemplo, si se considera que entre los 5 y los 10 años los niños deben asistir a la primaria, la tasa neta mide el porcentaje de niños de esas edades que están asistiendo a la primaria, y así sucesivamente se hace el análisis para el resto de los rangos de edad y los niveles educativos" "Sistema de información primera infancia, preescolar, básica y media" (2012). Consultado enero 2023. https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion.

A partir de 1998 por medio del PER, varios modelos educativos flexibles fueron implementados y evidentemente se notó una evolución en la matrícula en todos los niveles, excepto en primaria, la cual mostró un estancamiento (Figura 17). Para el año 2001, la tasa neta de cobertura en preescolar mostró un crecimiento porcentual del 16%, lo que disminuyó la brecha entre lo urbano y lo rural, la primaria por su parte mostró una disminución de ocho puntos porcentuales en la tasa de cobertura. En cuanto a la básica secundaría y la media, nos encontramos que son los niveles educativos que mayor brecha presentan, siendo la media la que menor nivel cobertura manifiesta.

Figura 17 Tasa neta de cobertura 2001



Fuente: matrícula C-600 2001[241]

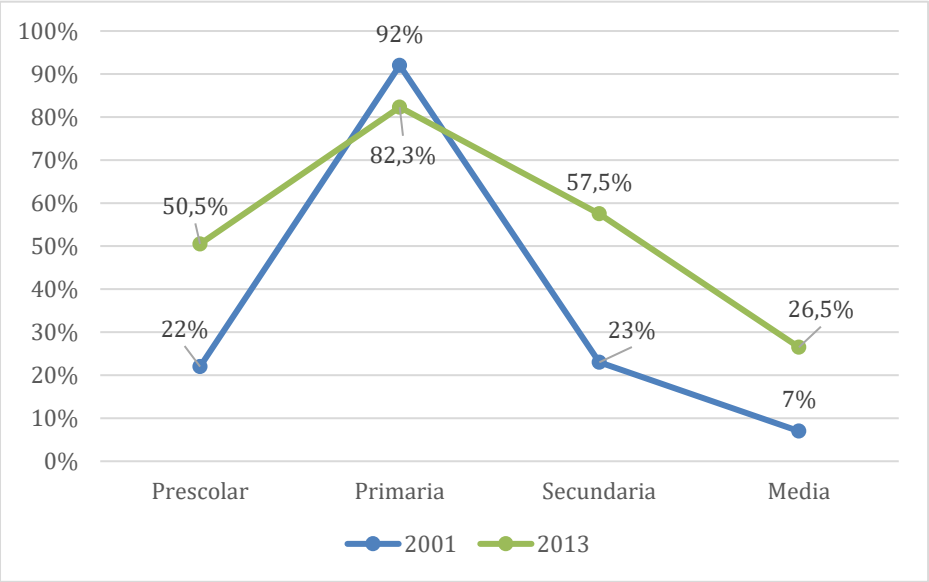
Como se puede observar en la figura diecisiete, para el año 2001 la cobertura en básica secundaría urbana ya había llegado a más de la mitad 61%, mientras que la zona rural, no alcanzaba ni un cuarto. En cuanto a la media, a pesar de ser aún muy baja en la zona urbana, la brecha con el área rural era bastante significativa: veinticinco puntos porcentuales.

Ya para el año 2002, empieza el mandato de Álvaro Uribe Vélez el cual se extiende hasta el 2010. Durante estos años el programa principal para mejorar las condiciones de la educación rural, tanto de cobertura, como en calidad y eficiencia fue el PER. Estrategia que estuvo vigente hasta el 2015 y se sirvió de los Modelos Educativos Flexibles (Tabla 8) para atender las necesidades educativas de la población rural. Durante estos años la evolución de la cobertura se vio principalmente en preescolar, secundaria y media, por ejemplo, para el año 2013 la cobertura en preescolar había aumentado poco más de la mitad de lo que era en 2001, pasando de 22% a 50,5%, lo mismo sucedió con la cobertura en secundaría, la cual pasaría de 23% a 57,5% en cuanto a la media, esta presentó un crecimiento de 19,5

[241] La fuente original del documento son los resultados del formulario C.600 del 2001, sin embargo esta tabla fue encontrada en : MEN, “La Revolución educativa 2002-2006” (Bogotá, Ministerio de Educación, 2003).

puntos porcentuales, mientras que la primaría mostró una baja al pasar del 92% en el 2001 a 83,3 % en 2013(Figura 18) .

Figura 18 Comparación de cobertura neta en Preescolar, primaria, secundaria y media 2001-2013



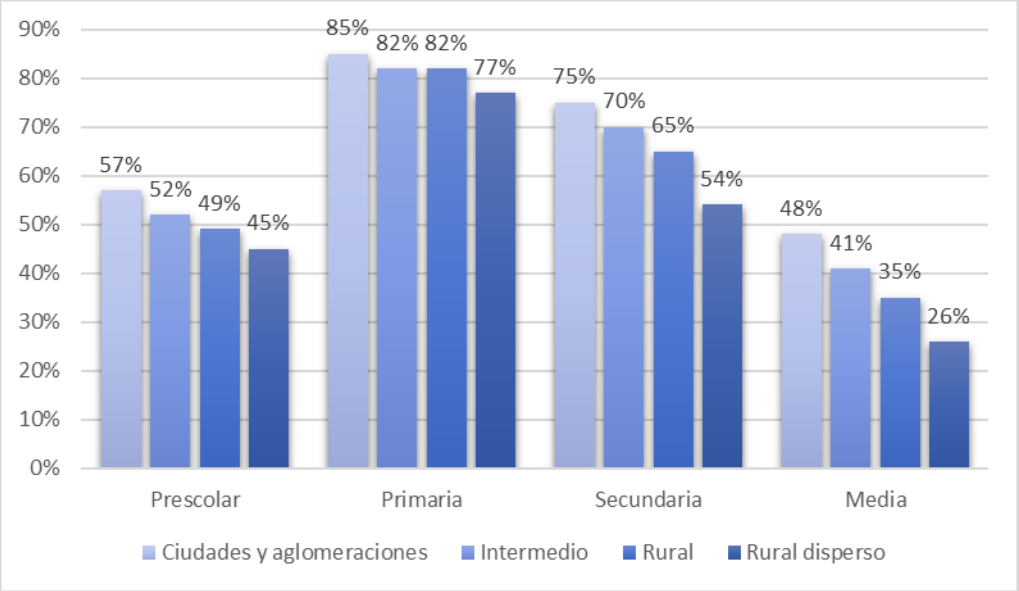
Fuente: Elaboración propia[242]

Como bien se observa en la figura número dieciocho, el crecimiento en preescolar, secundaria y media entre el 2001 y 2013 fue evidente, sin embargo, no se puede decir que suficiente pues en general estos niveles siguen dejando una gran población por fuera.

A partir del 2014 se empieza a implementar una nueva categoría para distinguir el tipo de aglomeraciones que conforman el país, en este sentido la ruralidad fue dividida en "rural" y "rural dispersa", y las áreas más pobladas en "ciudades y aglomeraciones" e "intermedias". Estas categorías empiezan a tenerse en cuenta en algunas de las estadísticas educativas. En este sentido, los datos del boletín informativo del DANE sobre educación formal para 2016 expresaron que la tasa neta de cobertura en los distintos niveles iba paulatinamente disminuyendo la brecha entre lo urbano y lo rural, sin embargo, también muestra que las zonas más afectadas son las áreas rurales dispersas (figura 19).

[242] Elaboración propia con base de los datos de "La Revolución educativa 2002-2006" y DNP, "Todos por un nuevo país" 2014-2018.

Figura 19 Tasa neta de cobertura 2016



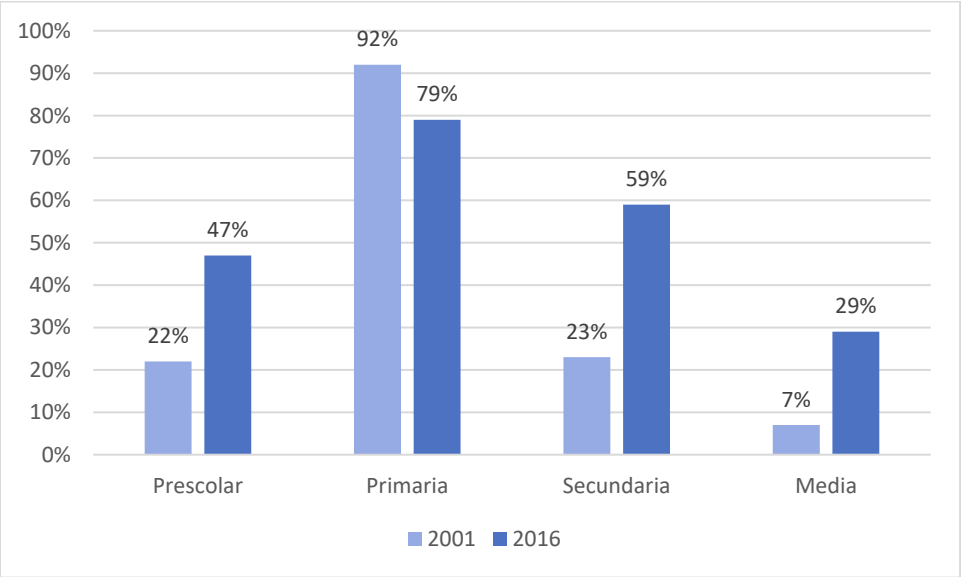
Fuente: Cálculos del MEN con datos de SIMAT[243]

Como se expresa en la figura diecinueve, para el 2016 la cobertura neta en preescolar había alcanzado un poco más de la mitad en las zonas urbanas, mientras que en las áreas rurales se iba aproximando. Ahora, la diferencia entre ciudades y zonas urbanas intermedias era tan solo de cinco puntos porcentuales, mientras que la diferencia entre ciudades y las zonas rurales y rurales dispersas era de ocho y doce puntos porcentuales respectivamente. Esto permite comprobar que en la medida que las áreas van mostrando un nivel poblacional más bajo, la calidad de cobertura de los servicios básicos como educación -en ciertos niveles- va disminuyendo. No obstante, estos el rasgo se presenta principalmente en los niveles educativos preescolar, secundaria y media, porque en cuanto a la primaria esta logró mostrar porcentajes de coberturas muy similares, por ejemplo, la diferencia entre las ciudades y la zona rural dispersa fue de ocho puntos porcentuales, mientras que esta diferencia entre ciudades y áreas rurales fue de tan solo 3 puntos porcentuales. Por otro lado, las áreas intermedias y las rurales mostraron tener el mismo nivel de cobertura.

Ahora bien, los datos de 2016 son relevantes en la medida que permiten evaluar de forma aproximada los resultados del PER, el cual inició su primera fase entre 2001-2006 y la segunda entre 2009-2015. Sin embargo, al no tener datos exactos de las fechas de cierre de dichas fases, lo que se hará enseguida es una comparación entre los datos del 2001 año en el inicia el programa y 2016 año posterior a la fecha de cierre.

[243] MEN, “Plan especial de educación rural: hacía el desarrollo rural y la construcción de paz” (MEN:2018).

Figura 20 Cobertura neta rural 2001-2016



Fuente: elaboración propia[244]

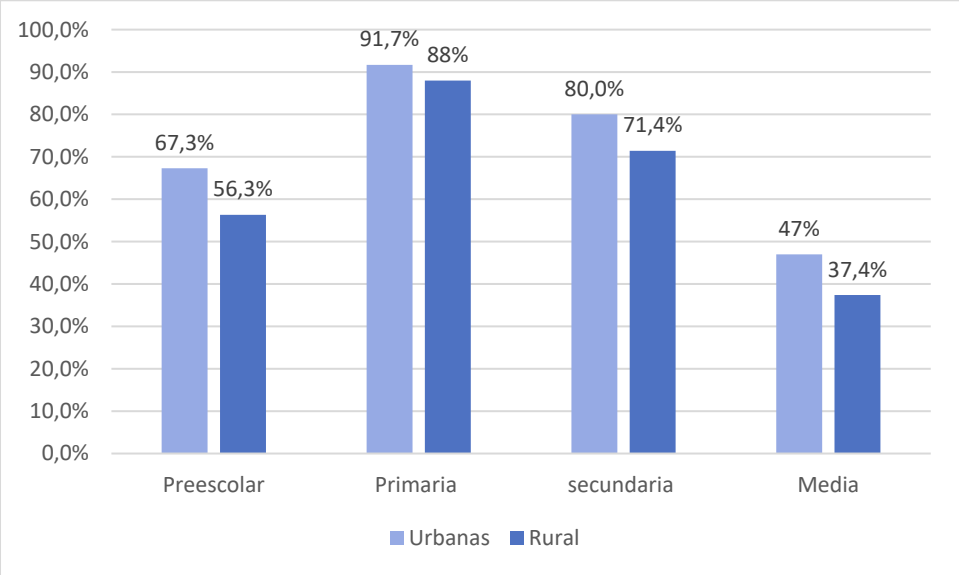
Como bien se observa en la figura número veinte, la básica secundaría fue el nivel educativo que mayor crecimiento presentó entre 2001 y 2016 (treinta y dos puntos porcentuales), no obstante, la Media manifestó un aumento muy lento, por lo cual, se puede deducir que un porcentaje significativo de los estudiantes que ingresaron a básica secundaría durante estos años no realiza los 6 años que comprende esta etapa. En cuanto a la atención preescolar, esta tuvo un crecimiento que duplicó la tasa de cobertura que había en el 2001, pero aun así más de la mitad de los niños en edad para asistir a este nivel educativo seguían por fuera. Por su parte, la primaria tuvo un crecimiento desde 1995 hasta el 2001 cuando alcanzó una cobertura del 92%, pero a partir de ahí manifestó un estancamiento e incluso disminución, llegando para el 2016 a un 79% aproximadamente.

Según el Plan Especial de Educación Rural, las bajas tasas en secundaria y media pueden explicarse por varios motivos, entre estos, un desinterés tanto de padres como de niños y jóvenes por atender a una institución educativa, pero también otros aspectos como la reprobación y deserción, las cuales interrumpen la continuidad de los estudiantes y afectan las tasas de cobertura. En este sentido se deduce que las mayores dificultades de calidad educativa la presentan los estudiantes de secundaria.

[244] Elaboración propia con base en "La Revolución educativa 2002-2006" para los datos del 2001. Para los datos del 2016 se promediaron los datos de la figura diecinueve, unificando así lo rural y lo urbano.

Ya para el 2018 todos los niveles educativos muestran cifras más alentadoras, por lo menos en niveles antes muy deficientes como secundaría y preescolar, asimismo, las brechas de desigualdad entre lo urbano y lo rural manifestaron una significativa reducción (figura 21).

Figura 21 Cobertura neta en educación rural y urbana 2018



Fuente: elaboración propia[245]

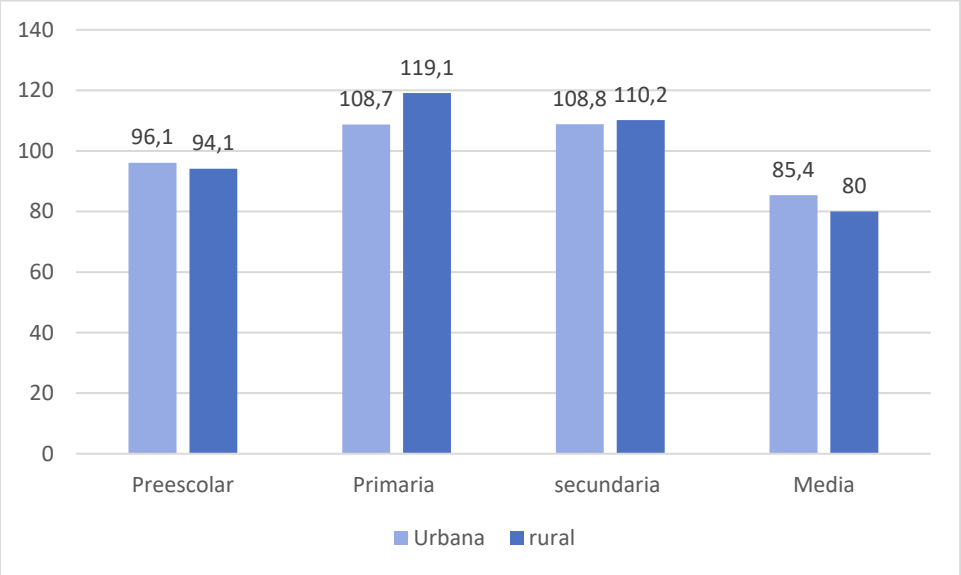
Mientras que en el 2016 la brecha de desigualdad en primaría era de ocho p.p para el 2018 era solo de tres, asimismo, la secundaria pasó de una brecha de veintiún p.p a once p.p, en cuanto a la media esta manifestó una reducción en esta variable de 14,6p. p, pasando de 25% en 2016 a 10,4% en 2018(figura 21). Ahora bien, aunque este panorama parece un poco más alentador que el de los años setenta, indicadores como la tasa bruta[246] de cobertura muestran que para el año 2018 la extraedad continuaba siendo una falla en el sistema educativo, pues en niveles como primaria y secundaria la tasa bruta solía superar el 100% (figura 22) lo que indica que en dichos niveles educativos se encuentran matriculados alumnos de menor o mayor edad

[245] Elaboración propia con base en datos de: MEN, "Más y mejor educación rural: avances hacía una política pública para la educación en las ruralidades de Colombia" (Nota técnica, 2022).

[246]"La cobertura bruta, mide cuántos niños están asistiendo a primaria (sin importar su edad) respecto a la población que debería estar en primaria, o sea la población entre 5 y 10 años. Por esta razón las tasas brutas pueden ser mayores al 100% pues la población que asiste a un nivel determinado puede ser mayor que la de la edad en la que debería asistir a ese nivel. esto se presenta con frecuencia, cuando hay ingreso tardío de niños al sistema o cuando hay alta repitencia y deserción, lo que hace que se quede una proporción alta de niños en un nivel determinado, porque no logran pasar al otro nivel o porque desertan mucho y tienen varias entradas y salidas del sistema, sin lograr promoverse rápidamente de un grado a otro y de un nivel a otro" Sistema de información primera infancia, preescolar, básica y media" (2012). Consultado enero 2023.

(generalmente suele ser el segundo caso), lo cual, en el segundo caso podría indicar repitencia, ingreso tardío o reingreso por deserción.

Figura 22 Tasa bruta de cobertura en educación 2018



Fuente: elaboración propia[247]

Todo este recorrido por la evolución de la cobertura educativa en los cuatro niveles básicos permite deducir que los esfuerzos por aumentar la primaria en áreas rurales dieron resultado. Sin embargo, aspectos como la deserción, repitencia y otros factores afectan los índices de cobertura neta y no permiten que esta llegue a un 100%. Por otro lado, la cobertura bruta con índices que se acercan al 100% y en algunas ocasiones lo superan, a pesar de que demuestra una falla del sistema educativo, también pueden ser una evidencia de los resultados de aquellos MEF que ofrecen educación en extraedad.

Ahora bien, otro factor determinante en el crecimiento de la cobertura fue el aumento de planteles educativos, en este sentido, según la información encontrada en el boletín mensual de estadística, para 1971 existían en el área rural 18.828 establecimientos educativos, de los cuales 1794 eran oficiales y 232 privados, sin embargo, solo 6353 (33,7%) ofrecían cinco grados[248]. En este sentido las instituciones privadas solían tener una mayor cobertura en cuanto a los cinco años de primaria, pues de los 232 centros educativos 153 ofertaban la primaria completa. Por su parte, los establecimientos urbanos de este mismo nivel educativo eran 8.998 de los cuales 2.823 eran instituciones privadas, ahora bien, aunque el número establecimiento

[247] MEN, "Más y mejor educación rural: avances hacía una política pública para la educación en las ruralidades de Colombia" (Nota técnica, 2022).
[248]DANE, "Boletín mensual de estadística" No 18. (1975).

era significativamente menor, estos contaban con una mayor cobertura en la medida que el 73% de dichos establecimientos ofrecían la primaria completa.

En cuanto a los planteles de secundaría no se encontró información para esta época, pero si se identificó que por medio del decreto 708 de 1973 se aprobó la creación de 57 Concentraciones de Desarrollo Rural en distintos departamentos, de estas para 1987 se habían construido solo 39[249]. Para 1995 los planteles educativos en los niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional llegaban a 57.022[250], y de esa cantidad 37.396 (65%) se encontraban en área rural[251], posteriormente para el año 2000 esta cifra se incrementaría a 70.500 a nivel nacional y 40.731(57,7%) en la ruralidad[252], sin embargo, no se cuenta con información para determinar cómo se encontraba divididos por niveles[253].

A partir del 2003, el MEN y el DANE cambian los métodos de recolección de información y los establecimientos educativos empiezan a ser el equivalente de "jornadas", es decir que la información registrada no necesariamente hace referencia a la infraestructura existente sino al número jornadas que se oferta[254]. Partiendo de esta aclaración, para el 2010 el boletín estadístico del DANE informó la existencia de 74. 473 establecimientos (jornadas) de los cuales 56,292 (75,6%) ofrecían Básica Primaria, 44,686 (60,0%) Preescolar, 19,310 (25,9%) Básica Secundaria, y 14,170 (19,0%)[255] Media (figura 24).

---

249 Álvaro Toledo et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural …", 10.

250 MEN, "Educación para la población rural: balance prospectivo", (Colombia: Ministerio de educación Nacional, 1998).

251 Esta información fue recolectada por medio del formulario C600 (Registro de Establecimientos, Alumnos y Docentes de Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media). Con el formulario C600 se realiza el registro de establecimientos, alumnos y docentes de cada institución.

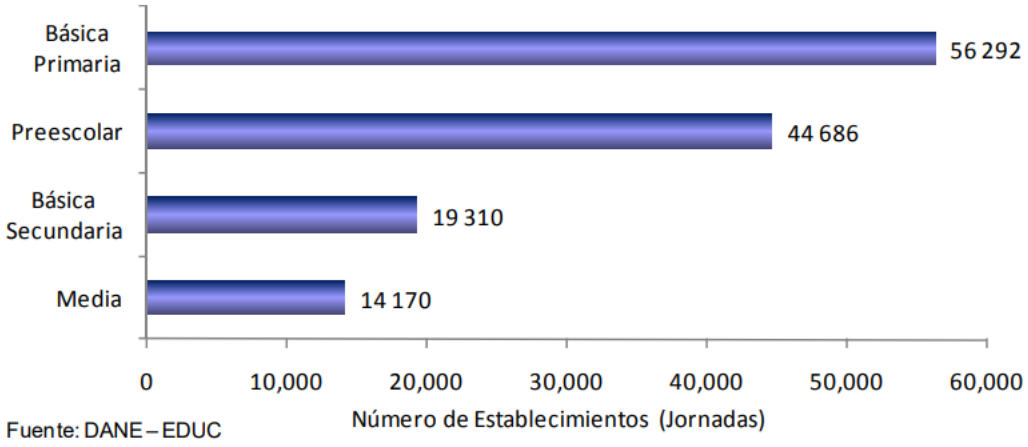
252 Elsa Castaño Bernal, "Equidad social y educación en los años 90" (Buenos Aires: UNESCO, 2002).

253 Esta información fue recolectada con el formulario C100. Con el formulario C100 se recolecta información sobre la infraestructura y la dotación de los establecimientos de educación formal.

254 DANE, "Educación Formal Alumnos, Docentes Y Establecimientos Educativos 2010", Boletín de Prensa, (2011).

255 DANE, "Educación Formal Alumnos, Docentes Y Establecimientos." 12.

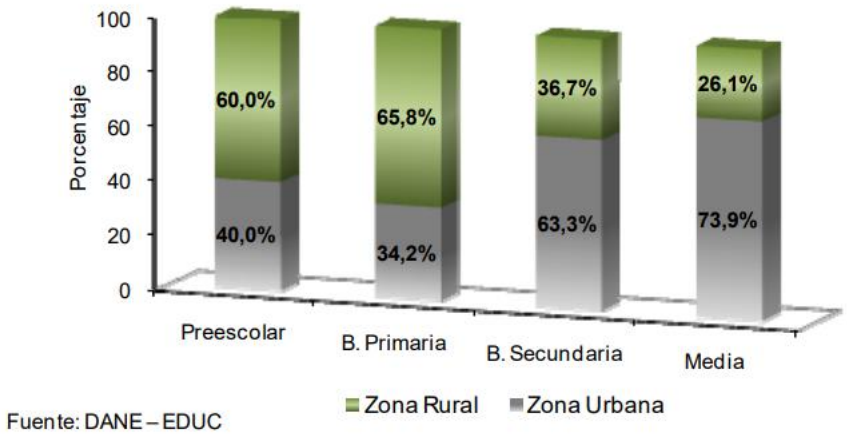
Figura 23 Establecimientos (jornadas) a nivel nacional, por nivel educativo 2010



Fuente: Boletín de prensa del DANE 2011

Ahora bien, los niveles de básica primaria y preescolar mostraron tener un mayor número de instituciones educativas (jornadas) en el área rural, pues de las 56.292 I. E que ofertaban educación básica primaria 37.040 (65,8%) se encontraban en el área rural, asimismo, de las 44,686 que ofrecía preescolar 26.811 (60%) correspondían a esta zona (figura 24).

Figura 24 Distribución porcentual de establecimientos por nivel educativo y zona



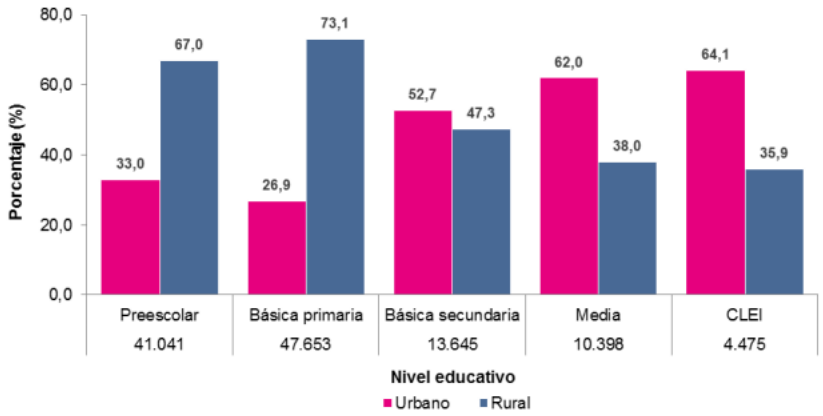
Fuente: Boletín de prensa del DANE 2011

Por otro lado, como se puede observar en la figura veinticuatro mientras los establecimientos educativos (jornada) de preescolar y primaria superaban la cantidad en el área urbana, los establecimientos de secundaria y media apenas representaban el 36,7% (7.144) y 26,1% (3.684) respectivamente. Ahora bien, debido a que el tipo de datos del año 2000 y del

2010 son diferentes, resulta complejo hacer una comparación entre las cifras del 2000 y el 2010.

Para el 2018, el boletín estadístico del DANE tomó una muestra de 53.202 instituciones, las cuales fueron las que respondieron a una encuesta realizada por la dicha institución, como novedad en esta muestra se tuvieron en cuenta aquellas instituciones que ofertan los Ciclos lectivos especiales integrados CLEI[256], la cual constituye un tipo de educación formal para adultos. En esta encuesta se llegó a la conclusión de que del total de instituciones encuestadas 47.653 ofrecian servicio de primaria, mientras que 41041 ofrecen servicio de preescolar, en cuanto a educación secundaria y media estas fueron ofertadas por 13.645 instituciones y 10.398 respectivamente. El nivel que menos es ofertado es el CLEI, el cual solo es ofrecido en 4.475 sedes.

Figura 25 Número y distribución porcentual de sedes por nivel educativo y zona 2018



Fuente: boletín Técnico educación formal 2018

Como se puede observar en la figura anterior, nuevamente las instituciones educativas que ofertan preescolar y primaria son más abundantes en las áreas rurales, representando un 67% y 73% respectivamente. Por otro lado, los niveles de básica secundaria, media y en este caso el CLEI, continúan mostrando una oferta menor a la que se observa en las áreas urbanas 47,3%. 62,0% y 35,9% respectivamente. Con estos últimos datos, los cuales se ubican en el límite temporal de esta investigación y teniendo en cuenta las otras estadísticas presentadas es posible llegar a varias deducciones.

[256] Los CLEI son educación para adultos por ciclos lectivos especiales integrados

Lo primero, es que independientemente del método de estadística realizado, todas las investigaciones han mostrado una mayor cantidad de instituciones educativas en las zonas rurales, ya sea por infraestructura o por jornada. Situación que podría estar determinada por la dispersión demográfica de población rural, la cual implica que exista una mayor cantidad de instituciones para un menor número de estudiantes. Por otro lado, se identificó con los datos obtenidos después del año 2000, que del total de establecimientos ubicados en el área rural la mayoría se enfocan en ofrecer los servicios de preescolar y primaria, siendo relativamente pocos los que ofertan los niveles de básica secundaria y media, siendo aún menor el número que ofrece este último nivel.

Ahora bien, dándole cierre a este balance y regresando a los PND que son la fuente principal de esta investigación, es posible afirmar que a pesar de que las múltiples estrategias han tenido resultado en el aumento de la cobertura, aún hace falta recurrir a mecanismos mucho más eficientes para alcanzar un mayor abordaje especialmente en los niveles de secundaría y media, los cuales no solo presentan una cobertura neta y bruta inferior a la primaria, sino que a su vez también cuentan con una menor oferta de establecimientos, la cual es probable que tenga efectos directos sobre los índices de cobertura. Por otro lado, también es fundamental que los diferentes MEF se expandan a todas aquellas áreas que así lo requieran, pues esto no siempre es de esta forma y suelen ser las áreas rurales dispersas las menos beneficiadas de este tipo de programas.

3.2 Estrategias diseñadas para mejorar la calidad de la educación rural

Como se puede observar en la tabla número siete, del total de las estrategias que aparecen en los PND una gran cantidad se enfocan principalmente en aumentar la cobertura, tanto en primaría como en básica secundaría y media, no obstante, también es importante destacar que algunos de esos programas diseñados fundamentalmente para cubrir los déficits de cobertura son de carácter integral, es decir, que además de garantizar el acceso completo a estas poblaciones, también se enfocan en fortalecer aspectos como la calidad y reducir la deserción. Muchos de estos, lo han hecho por medio de la creación de guías que sirven de apoyo a los docentes, otros por medio de una metodología adaptada al contexto del estudiante. Sin embargo, como el objetivo de esta investigación es evaluar los resultados de las alternativas propuestas en los PND, a continuación, se describirán aquellas estrategias que aparecen en la tabla 7 en la columna de calidad. Ahora bien, es necesario aclarar que estrategias como la

distribución de textos, son difíciles de rastrear dado que son estrategias de carácter general las cuales se llevaron tanto por los modelos educativos como por el gobierno nacional, en este sentido las estrategias que se abordaran son: "formación docente" y "estímulos para docentes".

3.2.1 Formación docente:

El bajo nivel educativo de los docentes es una de las características que más ha incidido en la baja calidad educativa de las zonas rurales. Desde principios de siglo, se destacó el hecho de que los maestros menos formados se encontraban ubicados en estas áreas[257], por tal motivo, esta ha sido una preocupación frecuente, la cual también es manifestada en los PND. Es así como, los distintos gobiernos han sido conscientes de que, si desean mejorar la calidad educativa, deben fomentar la capacitación constante del cuerpo profesoral.

EL primer mandatario que tuvo en cuenta esta estrategia en un PND fue Misael Pastrana, quien como meta para 1973 se propuso "continuar con la capacitación masiva de docentes para las CDR y las escuelas rurales incompletas", posteriormente, cuatro planes más mencionaron esta estrategia y pondrían un énfasis en la ruralidad. Ahora bien, es importante destacar que las capacitaciones docentes han estado relacionadas por un lado con los modelos educativos, y por otro con una capacitación más general.

En ese sentido, lo primero que se debe tener en cuenta es la capacitación docente es una estrategia gubernamental que antecede a los PND, pues no solo distintos gobiernos sino también varias instituciones de carácter internacional han reconocido la importancia de una constante preparación docente[258], y más en un país como Colombia en el cual la formación de los docentes ha sido históricamente deficiente[259]. En esta línea, el antecedente que más destaca en el proceso de adiestramiento docente es la formación normalista, la cual manifestó una expansión desde los años cuarenta. Posteriormente, se encuentra el programa de capacitación para manejo de Guías Alemanas, el cual según Alba Triana fue el único programa de perfeccionamiento para los maestros de primaria activos de 1968 a 1978 en Colombia. Ahora bien, desde 1979 la capacitación y mejoramiento docente estuvo orientado por dos estrategias, la primera los cursos-crédito para ascenso en el escalafón docente y segundo los microcentros.

---

[257] Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957*.
[258] Alba Nidia Triana Ramírez, "Formación de maestros rurales colombianos 1946-1994", Rev. Historia de la educación latinoamericana- Vol. 14 no.18 (2011):94.
[259] Aline Helg, *La educación en Colombia: 1918-1957*.

La primera de estas estrategias eran cursos presenciales que como recompensa generaban puntos para el ascenso en el escalafón docente, y debido a que según el decreto 2277 de 1979 sólo podrían ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales aquellos docentes que contarán con un título o acreditaran estar inscritos en el escalafón docente, muchos docentes de zona rurales con el fin de proteger su puesto, se vieron obligados a reforzar su educación, ya fuese por medio de formación en programas de licenciatura o a través de cursos de profesionalización[260].

En cuanto a los microcentros de capacitación rural, estos fueron una estrategia de formación que se enfocó en la experiencias y vivencia de los docentes, generando así un intercambio de conocimientos, vivencias y reflexiones entre maestros. Esta propuesta fue adoptada por el Ministerio de Educación a partir de 1985 y se consolidó como un espacio de capacitación permanente, en el cual a partir de una escuela demostrativa se reunían distintos maestros y desarrollaban estrategias de mejoramiento y currículos que se adaptaran a las necesidades del medio, asimismo, estos espacios también sirvieron como centro para las capacitaciones sobre la Escuela Nueva.

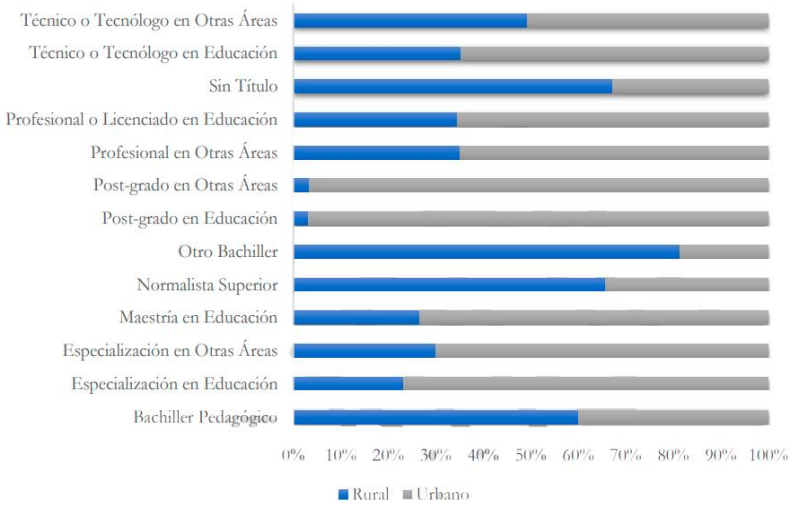
Ahora bien, es importante recalcar que aparte de estas dos estrategias específicas, cada uno de los modelos educativos ofreció capacitaciones a los docentes encargados de llevar a cabo dichos proyectos educativos[261]. Sin embargo, la carencia de datos limita el análisis respecto al impacto de los MEF en la formación docente.

3.2.2 Estímulos para docentes

Debido a las difíciles condiciones de acceso a las áreas rurales, y el contexto de violencia que permea a muchas de estas, los docentes menos formados terminan ocupando las vacantes de enseñanza en esta zona. Y si bien pareciera que este es un problema del pasado, las estadísticas muestran lo contrario. Según los cálculos realizados en el marco del Plan Especial de Educación Rural, los educadores de ubicados en las áreas urbanas presentan mayores niveles educativos, en la medida que cuentan con estudios de posgrado (Figura 23).

[260] Alba Nidia Triana Ramírez, "Formación de maestros rurales" …112.
[261] En ese sentido, la Escuela Nueva ha capacitado a más de treinta y cinco mil docentes en los últimos diez años.

Figura 26 Nivel final de formación docente por áreas 2017



Fuente: Plan Especial de Educación Rural 2017

Como se puede evidenciar en la figura 23, la formación de los docentes rurales es sumamente deficiente y la brecha en este sentido con su contraparte urbana es bastante significativa. Ahora bien, si esta situación era para el 2016 es posible deducir que, en el siglo XX, cuando el acceso a educación superior era más complicado, la formación de los docentes era mucho peor. Por tal motivo para 1974 Alfonso López Michelsen decide incluir en su PND como estrategia para mejorar la calidad de la educación rural la "creación de estímulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces y preparados a las escuelas rurales"[262]. Esta propuesta se vería reflejada posteriormente mediante el Decreto 2277 de 1979, también denominado Estatuto docente en el cual se plantea:

> "A los educadores con título docente que a partir de la fecha de expedición de este decreto desempeñen sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas se les tendrá en cuenta como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón[263]"

Sin embargo, esto necesariamente no implicó un cambio radical en el nivel educativo de los docentes rurales, lo cual se puede comprobar en la figura veintitrés. Años más tarde, este tipo de propuesta es nuevamente planteada por Cesar Gaviria en su PND (1990-1994), este propone que "Para garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales, se

[262] PND, "Para cerrar la brecha 1974-1978"
[263] Decreto 2277 de 1979

establecerá un sistema de incentivos compuesto por un seguro privado de salud para el maestro y su familia y el acceso expedito al programa de vivienda social"[264].

Aunque no se identificó ninguna ley o decreto que reglamentará la propuesta hecha dicho plan, la ley general de educación (ley 115 de 1994) si manifestó estímulos especiales para docentes que presentaran su servicio en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad, para estos se estableció "una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del Escalafón Nacional Docente y de una bonificación remunerativa especial"[265], sin embargo, se hace la salvedad que esto se dará siempre y cuando permanezcan en estas áreas, asimismo, esta misma ley expresa que se financiarán predios rurales para docentes. Con el fin de facilitar su arraigo en las zonas donde laboran. Posteriormente, el decreto 1171 de 2004 reglamentaria la ley 717 de 2001 y por medio de esta establece una serie de incentivos para aquellos docentes que presten servicios en zonas rurales de difícil acceso. Entre estos incentivos se encuentran[266]:

- **Bonificaciones:** una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario que devenguen.

- **Capacitación:** Las entidades territoriales certificadas, podrán financiar programas especiales de actualización y se dará prioridad para la asignación de créditos para estudios formales de educación superior otorgados por el Icetex.

- **Tiempo:** Por una sola vez al año, se podrán conceder permisos especiales, para que docentes y directivos participen en encuentros o reuniones de carácter pedagógico y correspondan a los propósitos del Proyecto Educativo Institucional. Así mismo, se podrá conceder tiempo para realizar pasantías en otros establecimientos educativos de la misma entidad territorial.

- **Otros:** Previa disponibilidad presupuestal, la entidad territorial certificada podrá conceder un pasaje aéreo de ida y regreso entre la capital del departamento en que laboran y la capital de la República, o su equivalente en dinero, a los docentes y directivos docentes que laboran en las sedes de los establecimientos educativos estatales, ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, correspondientes a los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo.

[264] PND, "Plan de integración social 1978-1982"
[265] Ley 115 de 1994
[266] Decreto 1171 de 2004

Si bien los estímulos docentes presentados en el decreto 1171 son relevantes, estos resultan limitantes en la medida que son exclusivamente para aquellas áreas rurales de difícil acceso, las cuales tienen dicha asignación a partir de ciertas categorías como:

- Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano
- Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo
- Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo tenga una sola frecuencia (ida o vuelta) diaria.

Si bien, una gran cantidad de localidades rurales cuentan con estas características otras no, por lo cual, estas políticas resultan excluyentes, en la medida que no ofrece ningún aliciente para el resto de las ruralidades, que a pesar de no ser de difícil acceso si constituyen un área diferencial con condiciones deficientes en diversos aspectos. Por otro lado, datos como los expuestos en la figura veintiséis permiten deducir que estos estímulos necesariamente no han atraído a docentes con altos niveles de formación.

3.3 Estrategias diseñadas para mejorar los índices de deserción

Las altas tasas de deserción escolar han sido una de las problemáticas que más aquejan tanto a la ruralidad como a las zonas urbanas marginadas, por lo cual, lograr acceso a la educación básica y media no ha sido suficiente, adicionalmente se ha requerido asegurar la permanencia. No obstante, dicho fenómeno históricamente ha estado asociado a factores tanto internos como externos al Sistema Educativo, en este sentido, se identificó que, entre las principales causas del abandono escolar, se encontraban las dificultades económicas, las amplias distancias y la carencia de algún tipo de alimento que permitiera a los estudiantes permanecer largas jornadas por fuera de sus hogares.

Con base en estas problemáticas, las alternativas que se propusieron en los PND para asegurar la permanencia, fue ofrecer transporte escolar, establecer un programa de alimentos, adoptar un calendario y un horario escolar flexible[267], así como también la promoción

[267] Esta propuesta surge a raíz de que muchos estudiantes abandonaban sus estudios por colaborar en las cosechas de sus familias.

automática en primaría y secundaría, esta última no sólo propuesta para las zonas rurales sino también para las zonas urbanas.

No obstante, todas estas políticas no se llevaron a cabo o no por lo menos de la forma propuesta en los distintos PND. Entre las estrategias mencionadas, las que más relevancia han tenido han sido el programa de transporte escolar y el programa de alimentos, los cuales más perdurabilidad han tenido en el tiempo, pues no solo son mencionados de forma temprana en los PND, sino que también contaban con una existencia previa a su reconocimiento en PND.

Ahora, desde finales de los sesenta Carlos Lleras Restrepo menciona la pertinencia de crear restaurantes escolares como propuesta para aumentar la retención, posteriormente esto será una constante que estará presente a lo largo de nueve planes más. En cuanto al transporte escolar, se pudo observar que este es mencionado por primera vez en el PND de Julio Cesar Turbay, el cual dice que esta es una estrategia para mejorar la eficacia y calidad del sistema educativo y no necesariamente como un método para la aumentar la retención, posteriormente volvería a aparecer para en los programas de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

Por otro lado, -aunque no fue una propuesta exclusiva para la ruralidad-, otra alternativa que también estuvo vigente durante un tiempo fue la promoción automática en básica primaria, esta fue implementada después de comprobar que muchos estudiantes desertan al perder el año[268]. Además de la promoción automática en el PND de Alfonso López Michelsen se propuso como estrategia la "adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales", sin embargo, esta propuesta no se vio materializada por medio de una ley o decreto, pero sí hizo parte de la estructura de los modelos educativos flexibles. Ahora bien, a continuación, se presentarán los programas que han tenido mayor duración e impacto: programa de alimentos y programa de transporte escolar.

3.3.1 Programa de alimentos:

Según la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (ENDE), la falta de una oferta alimenticia para el estudiantado es una de las principales causas de deserción[269]. En

[268] Esta información puede ser corroborada en el PND de Misael Pastrana: DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro estrategias (1970-1974)".

[269] "Según los resultados de la Encuesta de Deserción Nacional (ENDE) del 2012 aplicada por el MEN, cerca del 22% de los estudiantes de instituciones y sedes educativas oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron debido a la falta de ayuda en su alimentación escolar. En el área rural, el 20.8% indicó que la falta de apoyo en la alimentación escolar fue un factor que incidió en su deserción, mientras que en el área urbana el porcentaje fue de 15.8%". MEN,Plan Especial de Educación Rural 2017.

consecuencia, desde 1955 esta problemática viene siendo afrontada por medio de diferentes programas. El primero de ellos fue el proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria, el cual en un primer momento estuvo a cargo del Instituto Nacional de Nutrición, y en 1968 pasó a manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Años más tarde, el programa adoptó el nombre de PAE y desde el 2006 sus objetivos se vinculan con el sistema educativo, sirviendo como una herramienta para mejorar la tasa matrícula, reducir el ausentismo, mejorando la función cognitiva de los estudiantes.[270] Ya para 2011 se estableció que el PAE estaría adscrito al Ministerio de Educación, con el objetivo de alcanzar coberturas universales y desarrollar orientación y articulación con entidades territoriales[271].

Con el pasar de los años el programa ha ido creciendo, de acuerdo con los datos calculados por la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN, sobre una matrícula oficial de 2013 para niños entre 5 y 17 años, el PAE cubre un 44.7% de la población estudiantil del país, brindándoles desayunos, refrigerios y almuerzos en sus diferentes combinaciones, atendidos por 4 millones de cupos alimentarios. Es importante destacar que este programa no solo tiene un impacto positivo en la permanencia escolar, sino también en la salud y nutrición de los estudiantes, lo cual es fundamental para su desarrollo y crecimiento. Es así como, aunque, el programa ya contase con una existencia previa, esta es manifestada en los PND con el fin de aumentar la cobertura del programa y con ello reducir los índices de deserción[272].

Ahora bien, según la Evaluación de Operaciones y de Resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2011-2019, hasta el 2019, esta estrategia estaba cumpliendo con el objetivo de aumentar el acceso y permanencia de niños, jóvenes y adolescentes, sin embargo, también destaca que estos resultados no fueron igual de altos para las áreas rurales, debido a que estas zonas presentan problemas en cuanto a los procesos de alistamiento y ejecución, en vista de que se ven estropeados y/o modificados por problemas relacionados con infraestructura, dotación, distancias y la dispersión de algunas sedes[273]. Lo que en ultima instancia termina traduciéndose en problema de homogeneidad[274] y calidad.

---

[270] ¿Qué es el PAE?, Página web del Ministerio de Educación Nacional. Consultado en enero de 2023. https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-349950.html

[271] ¿Qué es el PAE?, Página web del Ministerio de Educación Nacional. Consultado en enero de 2023. https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-349950.html

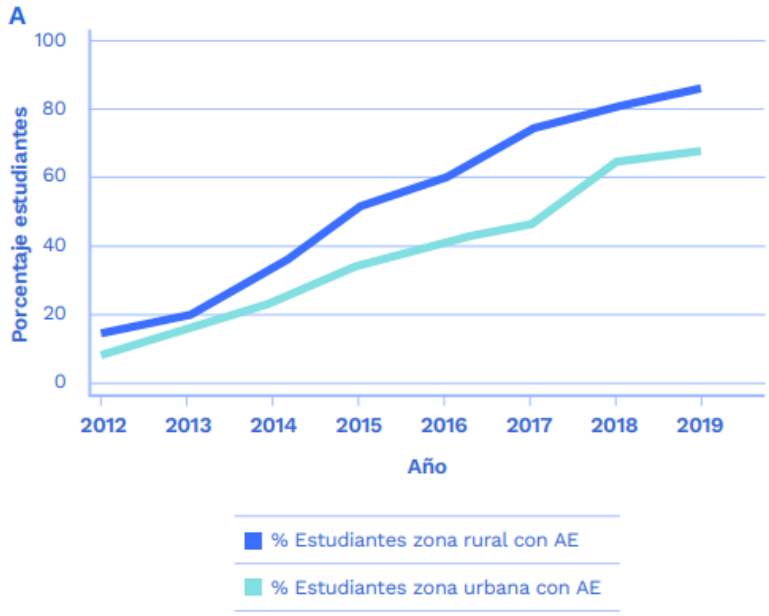
[272] MEN, "Proyecto tipo de Alimentación Escolar para la permanencia en el sector educativo" (Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2015).

[273] MEN, "Evaluación de Operaciones y de Resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2011-2019 Nota Técnica" (Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2022).

[274] Cuando se habla de homogeneidad, se hace referencia a que no todos los estudiantes de las áreas rurales reciben el mismo tipo de alimentos.

Aún así, este documento resalta que las investigaciones realizadas manifiestan que la ausencia y deserción son menores en aquellas instituciones donde los alumnos son beneficiarios del PAE, y en la ruralidad se ha comprobado que un amplio porcentaje de los estudiantes que termina la educación básica y media, están ubicados en áreas que cuentan con cobertura de este programa[275]. Ahora, a pesar de que la calidad de los alimentos puede ser mas baja y la infraestructura para ofrecerlos puede ser relativamente escasa, desde el entre el 2012 y el 2019 el porcentaje de niños, jóvenes y adolescentes que recibieron algún tipo de alimento en el área rural creció considerablemente, incluso por encima de las cifras mostradas en el área urbana.

Figura 27 Porcentaje de estudiantes que reciben algún tipo de alimentación por áreas 2012-2019



Fuente: Nota técnica Ministerio de Educación[276]

[275] [275]MEN, "Evaluación de Operaciones y de Resultados del Programa de Alimentación" …54-55.
[276] MEN, "Evaluación de Operaciones y de Resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2011-2019 Nota Técnica" (Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2022).

3.3.2 Transporte escolar

Al igual que la alimentación escolar, la carencia de algún tipo de transporte que permita acceder a las instituciones educativas es uno de los factores que contribuye a la deserción escolar. En las zonas rurales, esta problemática se agudiza debido a que las condiciones geográficas y la carencia de vías de transporte adecuadas dificultan el acceso a las instituciones educativas, las cuales suelen ubicarse en un punto intermedio de fácil acceso o en aquellas áreas más pobladas. El primer PND que tiene en cuenta este aspecto fue el Julio Cesar Turbay, es cual menciona que llevará a cabo acciones que permitan mejorar la eficiencia y la calidad del servicio educativo, tales como transporte escolar (especialmente rural), posteriormente este tema no será más abordado como estrategia en un PND hasta los mandatos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Sin embargo, sobre este programa no se identificó mucha información que hable de resultados o cifras.

3.3.3 Balance sobre la deserción escolar

La deserción escolar es una de las problemáticas que más ha afectado al sistema educativo colombiano, no obstante, como tantos otros problemas, esta ha tenido mayor incidencia en el área rural, en la cual factores como la violencia, amplias distancias para llegar a las instituciones educativas, y difícil acceso por condiciones geográficas-entre otras, han provocado que esta área sea más susceptible al abandono escolar.

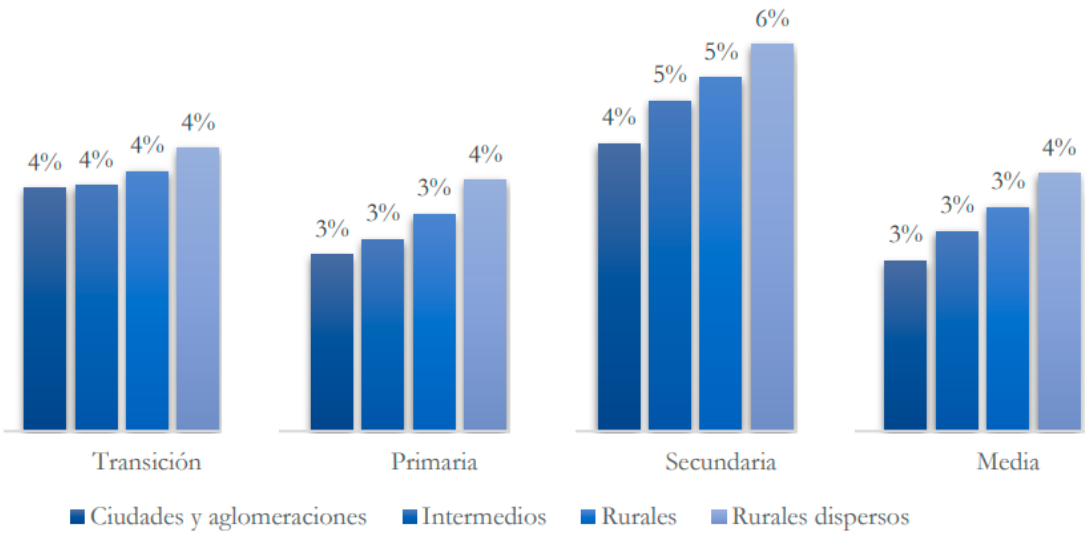
Para inicios de los setenta, existía una gran brecha en la tasa de deserción entre lo urbano y lo rural, pues mientras en lo urbano esta cifra se ubicaba en el 38% aproximadamente, en la ruralidad ascendía al 72%,[277] una cifra bastante alta, que muestra que más de la mitad de los estudiantes que ingresaba no terminaba sus estudios. Para 1998, este número para la ruralidad se había reducido al 65%, sin embargo, menos de la mitad de los que terminaban primaria ingresaban a secundaría[278]. Si bien la cifra disminuyó aún era bastante alta. Ahora bien, en cuanto a secundaría se identificó que para esta época los mayores índices de abandono escolar se encontraban en los años de sexto y noveno. En el primero de los casos la cifra se ubicaba en un 24% en la ruralidad en contraste con un 13% en las sedes urbanas, en cuanto al grado noveno

[277] MEN, "Educación para la población rural: balance prospectivo" …
[278] Mauricio Perffecti "Estudio Sobre La Educación Para La Población Rural En Colombia" (Informe para el Proyecto Educación para la población Rural promovido por la FAO, 2003).

para este nivel educativo la tasa de deserción en áreas rurales fue de un 22% y las zonas urbanas de 12%.

Sorpresivamente, para el 2016 la tasa de deserción había tenido una reducción drástica, y la brecha entre lo urbano y lo rural disminuyó significativamente. Según el Plan Especial de Educación Rural, para este año, la deserción en preescolar se ubicaba en 4% en totas las áreas, mientras que la deserción a nivel de primaría mostraba una tasa del 3% en las ciudades y aglomeraciones, áreas intermedias, y ruralidad, pero en las áreas rurales dispersas, este número ascendía a 4% (Figura 28).

Figura 28 Deserción escolar por nivel educativo y área (2016)



Fuente: Plan Especial de Educación Rural 2018

Como se puede observar en la figura veintiocho, las distintas estrategias para la reducir los índices de deserción dieron resultado, no solo disminuyendo la tasa de abandono escolar, sino también reduciendo la brecha entre lo urbano y lo rural, no obstante, es importante, tener en cuenta que resultados como este muestran que las áreas rurales dispersas se encuentra aún más desfavorecida que aquellas ruralidades no dispersas.

Conclusión

A lo largo de esta investigación se han ido revelando elementos analíticos que aportan a la compresión del lugar que ocupa la educación rural en la definición de la política pública expresada en los planes de desarrollo. Lo primero es que partir de un método deductivo, fue posible entender que la forma en la que se implementó el sistema de planeación gubernamental en el país generó que este no fuera un proceso sencillo, sino más bien una adaptación unas veces forzada, la cual en el caso de los planes de desarrollo dio como resultado un documento que eventualmente es extenso con metas no siempre realizables, las cuales muchas veces están ahí porque deben figurar, y no porque en realidad sean una prioridad real de los gobiernos.

Esto fue posible comprobarlo en el apartado de educación, donde se observó que en pocas páginas se abordaban diversos aspectos de la educación, sin profundizar en ninguno de ellos, y en otros planes se incluyen metas tan ambiciosas que resultan inalcanzables en un periodo presidencial. En este sentido, habiendo identificado un carácter superficial en el abordaje tanto de la educación a nivel general como en la educación a escala rural, valdría la pena hacer un estudio comparativo de los diversos temas que abordan estos documentos, especialmente con aquellos que implican asuntos de carácter económico, para así comprobar si esta característica suele ser algo general en los PND o más bien existe algún tipo de discriminación a partir de los intereses de cada gobierno.

Por otro lado, se identificó que muchas de las ideas, metas y enfoques de la educación en Colombia son el resultado de la influencia y en muchos casos exigencia de organizaciones internacionales que han apoyado financieramente país, tal es el caso del Banco Mundial, La CEPAL, La UNESCO entre otras, este tipo de intervenciones en muchos casos han condicionado el rumbo de los proyectos y modelos educativos y han llevado a los gobiernos a mostrar resultados sin tener en cuenta la calidad de los procesos, por ejemplo, desde los años setenta hubo una prioridad en expandir la cobertura y aumentar el nivel de escolaridad de la población, especialmente la rural, y para esto se implementaron medidas como promoción automática en primaria, la cual implicaba el paso de un grado a otro independiente de los conocimientos alcanzados por el estudiante.

En cuanto a la presencia de la educación rural en los PND, se pudo llegar a varias aproximaciones analíticas. En primer lugar, se comprobó que con excepción de un programa de gobierno[279], todo los PND muestran tener plena conciencia de los problemas que presenta la educación rural en el país, y en mayor o menor medida plantean estrategias para mejorarla,

[279] Aquí se hace referencia al PND de Ernesto Samper

lo cual significa que por lo menos desde el aparato discursivo no ha existido una invisibilización del problema, por el contrario, en varias ocasiones los PND han manifestado como prioridad el mejoramiento de la educación rural, asimismo, una inequidad entre áreas urbanas y rurales. No obstante, esto no ha sido suficiente dado que, durante todo el periodo de análisis la tasa neta de cobertura en todos los niveles ha sido inferior en el área rural.

A raíz de esto, el Estado ha adoptado distintas estrategias, entre las que destaca la implementación de diversos modelos educativos, los cuales, ha denominado "Modelos Educativos Flexibles" (MEF). Estos modelos, han resultado ser una estrategia pertinente y en muchos casos han mostrado resultados positivos, sin embargo, se comprobó que ninguno de estos surgió como estrategia en el marco de los PND, sino que se han desarrollado de forma independiente y una vez evidenciados sus resultados han sido adoptados en distintos PND. Esto significa que a pesar de que los programas de gobierno son los "documento que sirve de base y provee los lineamientoestratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente"[280], -por lo menos en el caso de la educación rural- no han sido un espacio para generar nuevas estrategias. En este sentido, vale preguntarse ¿Qué tan importante termina siendo un documento como el PND para un asunto tan específico como la educación rural? ¿Acaso los encargados de redactar estos documentos deberían tomarse más en serio la tarea de planear estrategias novedosas y explicar de forma detallada cómo se llevarán a cabo?

Ahora bien, analizar la educación rural desde la política pública permite entender que, para alcanzar una mejoría en esta, no basta con estrategias que se enfoquen en aspectos estrictamente relacionados con el sistema educativo, sino también, es necesario políticas que den respuesta a las demás problemáticas de la ruralidad, pues problemas como la deserción suelen darse por aspectos tanto internos como externos del al sistema de educación.

Asimismo, esta investigación permitió precisar que la educación rural es un tema que ha estado presente en casi todos los planes de gobierno y adicionalmente diversas investigaciones han abordado el tema, por lo cual, existe un amplio conocimiento al respecto, sin embargo, aún hace falta mayor reconocimiento de la diversidad de lo rural y de las condiciones específicas de aquellas ruralidades dispersas, las cuales suelen mostrar índices de cobertura más bajos. No obstante, generar cambios significativos es una labor compleja que requiere que dicha cognición este acompañada de una constante intervención, tanto del gobierno nacional como de los entes territoriales, puesto qu,e como se ha evidenciado hasta

[280] "¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?" Departamento Nacional de Planeación. Consultado en diciembre de 2022. https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx

ahora, no basta con tener amplios diagnósticos, también se requiere de acciones concretas. En el caso de Colombia, la situación deficiente de la educación rural no ha sido causa de un desconocimiento de los problemas que atañen a esta, sino más bien, una insuficiente y limitada intervención.

Lista de tablas

Tabla 1. Planes Nacionales de Desarrollo (1966-2018) 36
Tabla 2. Extensión y ubicación del apartado de educación. 50
Tabla 3. Plan de estudio por zona 1929 69
Tabla 4. Proyectos y estrategias para mejorar las problemáticas rurales 79
Tabla 5. Clasificación de las estrategias para mejorar la educación rural 82
Tabla 6. Estudiantes de Colombia matriculados en el SAT para 2018 94
Tabla 7. Modelos educativos impulsados por el PER 101
Tabla 8. Número de alumnos y sedes educativas intervenidas por el PER 102
Tabla 9. Años de vigencia de los proyectos y modelos educativos y periodo presidencial 104
Tabla 10. Modelos Educativos de Colombia 105

Lista de figuras

Figura 1 Interpretaciones dadas a la educación en los PND 54
Figura 2 Enfoques de los PND por temporalidad 57
Figura 3 Porcentaje de la población rural en Colombia 1938-2021 68
Figura 4 Número de veces que se hace referencia a la educación rural 77
Figura 5 Espacio que se dedica para hablar fundamentalmente de la educación rural en los PND 78
Figura 6 Porcentaje de Planes donde se menciona como prioridad la educación rural 79
Figura 7 Tipo de mención de la educación rural 80
Figura 8 dado a las problemáticas de la ruralidad 83
Figura 9 Programas y estrategias que se repiten en más de un PND 84
Figura 10 Esquema de las características de la escuela unitaria de la Unesco 88
Figura 11 Crecimiento de la Escuela Nueva por años y regiones 90
Figura 12 Contenidos curriculares del SAT 96
Figura 13 Organización por niveles del SAT 97
Figura 14 Tasa de analfabetismo por años 110
Figura 15 Tasa de escolaridad rural y urbana 1964-2016 111
Figura 16 Cobertura neta de educación por niveles para la población entre 3 y 19 años 1995 112
Figura 17 Tasa neta de cobertura 2001 113
Figura 18 Comparación de cobertura neta en Preescolar, primaria, secundaria y media 2001-2013 114
Figura 19 Tasa neta de cobertura 2016 115
Figura 20 Cobertura neta rural 2001-2016 116
Figura 21 Cobertura neta en educación rural y urbana 2018 117
Figura 22 Tasa bruta de cobertura en educación 2018 118
Figura 23 Establecimientos (jornadas) a nivel nacional, por nivel educativo 2010 120
Figura 24 Distribución porcentual de establecimientos por nivel educativo y zona 120
Figura 25 Número y distribución porcentual de sedes por nivel educativo y zona 2018 121
Figura 26 Nivel final de formación docente por áreas 2017 125
Figura 27 Porcentaje de estudiantes que reciben algún tipo de alimentación por áreas 2012-2019 130
Figura 28 Deserción escolar por nivel educativo y área (2016) 132

Anexos

Anexo 1. Matriz analítica eje 1 y 2.

Unidad de análisis	Categorías	Subcategorías	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Plan 4	Plan 5	Plan 6	Plan 7	Plan 8	Plan 9	Plan 10	Plan 11	Plan 12	Plan 13
Introducción del Plan de Desarrollo	Relevancia de la educación dentro de la presentación del plan nacional de desarrollo	Número de veces que se mencioma la palabra educacion													
		Tipo de mención													
La educación como plan sectorial del Plan Nacional desarrollo	Relevancia de la educación dentro del plan sectorial	Número de páginas dedicadas al sector educacion													
		Ubicación del plan sectorial													
	Concepción de la educación	Ninguna													
		Como promotora democracia													
		Base para el crecimiento económico													
		Convivencia pacifica													
		igualdad de oportunidades													
		Bienestar social													
		Herramienta para erradicar la pobreza													
		Medio para la comprensión del mundo													
		Herramienta para reducir la natalidad													
		Crear espíritus críticos, creativos y solidarios													
		Medio para la comprensión del mundo													
		Difusión de la tecnología y el progreso													
		Pieza clave para el desarrollo humano sostenible													
		Desarrollo integral de las personas													
		Fuerza laboral capacitada													
		Movilidad social													
		Ética													
		Para afirmar la soberanía													

Anexo 2. Matriz analítica eje 3.

Unidad de analisis	Categorias	Subcategorias	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Plan 4	Plan 5	Plan 6	Plan 7	Plan 8	Plan 9	Plan 10	Plan 11	Plan 12	Plan 13
Educación rural	Relevancia de la educación rural	Número de veces que se hace referencia a la educación rural													
		Que tanto espacio se dedica para hablar exclusivamente de la educación rural													
		Se menciona como prioridad la educación rural													
	Tipo de mención de la educación rural	Especificando problemáticas que se dan en lo rural y lo urbano													
		Enunciando problemáticas exclusivas de la ruralidad o que tienen mayor impacto en esta área													
		Enunciando estrategias de mejoramiento que se aplicaran en lo rural y lo urbano													
		Enunciando estrategias para este sector especifico o con énfasis en este sector													
	Principales problemáticas de la educación rural	Analfabetismo													
		Cobertura													
		Tasa de escolaridad													
		Deserción													
		Calidad													
	Estrategia especifica para mejorar la educación rural primaria, secundaria y media	Escuela unitaria													
		Granjas experimentales													
		Casa para el maestro													
		Ampliación de cupos para la educación Industrial agricola													
		Puesta en marcha de los Institutos técnicos agropecuarios													
		Suministro de materiales de texto													
		Concentraciones de desarrollo rural													
		construcción y de adecuación de instalaciones													
		capacitación de maestros													
		programa de extensión de la escolaridad													
		Programa de "Centros de Atención Integral al Preescolar"													
		Creación de estimulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces													
		Reestructuración de la educación intermedia													
		Adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales													
		colaboración entre el Ministerio de Educación y el SENA													
		Transporte escolar													
		Programa de alimentación													
		Programa de Fomento de la Educación Básica en áreas rurales y centros menores de población													
		Escuela nueva													
		Ampliación de cupos													
		Postprimaria rural													
		Sistema de aprendizaje tutorial													
		Servicio de educación rural													
		aceleración del aprendizaje													
		telesecundaria													
		PER													
		Modalidad de entorno familiar													
		se reglamentará el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación													
		un millón ochocientos mil cupos en las zonas rural													

Bibliografía

Repositorios digitales y páginas oficiales

Centro virtual de Memoria en Educación y pedagogía

Sistema Único de Información Normativa

Biblioteca de la CEPAL

Repositorio de la Unesco

Página de Datos de libre acceso del Banco Mundial

Biblioteca Virtual del DANE

Sistema de información primera infancia, preescolar, básica y media
https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion

Página web FUNDAEC

I. Fuentes Primarias

a. Planes nacionales de Desarrollo

Departamento Nacional de Planeación, “Desarrollo económico y social (1961-1970)”

Departamento Nacional de Planeación, “Planes y programas de desarrollo (1969-1972)”

Departamento Nacional de Planeación, “Las cuatro estrategias (1970-1974)”

Departamento Nacional de Planeación, “Para cerrar la brecha (1974-1978)”

Departamento Nacional de Planeación, “Plan de integración social (1978-1982)”

Departamento Nacional de Planeación, “Cambio con equidad (1982-1986)”

Departamento Nacional de Planeación, “Plan de economía social”

Departamento Nacional de Planeación, “La revolución pacífica (1990-1994)”

Departamento Nacional de Planeación, “El salto social (1994-1998)”

Departamento Nacional de Planeación, “Cambio para construir la paz (1998-2002)”

Departamento Nacional de Planeación, “Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)”

Departamento Nacional de Planeación, “Prosperidad para Todos (2010-2014)”

Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un Nuevo País (2014-2018)”

b. Leyes, resoluciones, normativas, etc.

Artículo 72 de la ley general de educación

Artículo 6 del acto legislativo de 1968 por el cual se reforma la constitución política de Colombia.
Artículo 12 ordinal 4 del acto legislativo 1 de 1968 por el cual se reforma la constitución política de Colombia
Artículo 30. Bogotá, Colombia, 30 de octubre de 1903.
Decreto 1171 de 2004
Decreto 206 de 1957
Decreto 491 de 1904, Cap. III, art 36.
Decreto No 491 de 1904, por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1903, sobre Instrucción pública. Sistema Único de Información Normativa Cap. III, art. 39. Bogotá, Colombia, 3 de junio de 1904.
Decreto 491 de 1904. Cap. X, art. 27.
Decreto 150 de 1967 Por el cual se toman medidas de carácter extraordinario en la educación elemental.
Decreto 708 de 1973 por el cual se establece el programa de Concentraciones de Desarrollo Rural en su aspecto educativo y se determinan los sitios donde funcionarán estos establecimientos.
Decreto 491, por el cual se reglamenta la ley 89 de 1903, sobre Instrucción pública. Sistema Único de Información Normativa. Artículos, Bogotá, Colombia, 03 de junio de 1904.
Decreto No 491 de 1904, por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1903, sobre Instrucción pública. Sistema Único de Información Normativa Cap. III, art. 39, 36. Bogotá, Colombia, 3 de junio de 1904.
Decreto 543 de 1941, sobre escuelas vocacionales de agricultura. Sistema Único de Información Normativa, art. 2. Bogotá, Colombia, 26 de marzo de 1941.
Gestión Administrativa y Perspectiva del Ministerio de Educación-1935
Memoria del ministro de Instrucción Pública al Congreso Tomo I -1923
Ley 39 de 1903, Sobre la Instrucción Pública. Sistema Único de Información Normativa. Artículo 30. Bogotá, Colombia, 30 de octubre de 1903.
Ley 152 de 1994 por la cual establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Art. 1.
Ley 39 de 1903, Sobre la Instrucción Pública. Sistema Único de Información Normativa.
Constitución política de Colombia, “Artículo 67”,1991.
Ley 115 de 1994

c. Informes

Currie, Lauchlin. *Las bases del programa de desarrollo para Colombia. Estados Unidos*. Colombia: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 1950.

DANE, "Situación de las mujeres rurales desde las Estadísticas Nacionales" Serie notas estadísticas (2018).

Traducción oficial del discurso pronunciado la noche del lunes 13 de marzo de 1961, en la casa blanca por el presidente John Kennedy. Nota editorial, marzo 1961. Revista del Banco de La República. 301.

MEN, "Plan Rural de educación Superior". Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2015.

MEN, "Plan especial de educación rural: hacía el desarrollo rural y la construcción de paz" (MEN:2018).

MEN, "Más y mejor educación rural: avances hacía una política pública para la educación en las ruralidades de Colombia". Bogotá: Nota técnica, 2022.

MEN, "Proyecto tipo de Alimentación Escolar para la permanencia en el sector educativo". Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2015.

MEN, "Portafolio de Modelos Educativos". Bogotá, Ministerio de educación Nacional, 2015.

MEN, "Evaluación de Operaciones y de Resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2011-2019 Nota Técnica. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2022.

MEN, "La Revolución educativa 2002-2006". Bogotá, Ministerio de Educación, 2003.

MEN, "Educación para la población rural: balance prospectivo". Colombia: Ministerio de educación Nacional, 1998.

DANE, Boletín de prensa. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011.

DANE, Boletín de prensa. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011.

DANE, Boletín Técnico educación formal. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2018.

II. Fuentes Secundarias

a. Artículos de revista impresa y artículos de revista en línea

Alarcón Meneses, Jaime.“Educar campesinos y formar ciudadanos durante la república liberal”. *Investigación y Desarrollo,* Volumen 18, no. 2, (2011).

Cálix R, Álvaro. “Los Enfoques de Desarrollo en América Latina – hacia una Transformación Social Ecológica”. *Análisis, no.* 1 (2016):3-28 https://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/44224

Caballero Argáez, Carlos. “Albert Hirshman en Colombia y la planeación del desarrollo”. *Desarrollo y Sociedad,* no.1 (2008).

Caballero Argáez, Carlos. “La economía colombiana del siglo XX: Un recorrido por la historia y sus protagonistas”. *Desarrollo y Sociedad*, no. 3 (2016).

Colbert, Vicky. “Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre El caso de la Escuela Nueva en Colombia”, *Revista Ibero Americana,* no 20. (1999).

Cortés, Andrea Otero. “El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019”. *Revista Banco de la República,* no. 281 (2019).

Fuentes Vásquez, María José. “La Educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX, un desafío a la historiografía”. *Trabajo Final para optar al título de Máster en Historia Económica de la Universidad de Barcelona,* (2015).

Flórez Enciso, Luis Bernardo. “Apuntes sobre el Pensamiento Económico Colombiano en la segunda mitad del Siglo XX”. *Revista de Estudios Sociales* no 1 (1999):68-94. http://journals.openedition.org/revestudsoc/30674

Franco González, Humberto. “Evolución de la planeación del Desarrollo Colombiano. Una aproximación Teórica”. *Revista Universidad Eafit,* Vol. 30, no. 096 (1996).

Giraldo Paredes, Holbein y Gustavo Nixon De La Cruz Giraldo. “La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia”. *Criterio Libre Jurídico,* no. 2, (2017).

Guevara, Ernesto. “La planificación socialista, su significado” Información en Archivo Chile, Web del CEME (1964).

Grosso Rincón, Carlos Arturo. “Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia”. *Administración y desarrollo,* vol. 37, no. 51, (2009).

Guichot Reina, Virginia. "Historia De La Educación: Reflexiones Sobre Su Objeto, Ubicación Epistemológica, Devenir Histórico y Tendencias Actuales". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* no. 1 (2006):11-51. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134116859002.

Herrera, Martha Cecilia. “Historia de la Educación en Colombia. La República Liberal y la Modernización de la Educación: 1930-1946”. *Revista Colombiana de Educación,* n.º 26 (1993). https://doi.org/10.17227/01203916.5297

Liarte Alcaine, María Rosa. “De la NEP a la URSS”. *Revista de Claseshistoria,* no. 3 (2010).

Miñana Blasco, Carlos. “Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010”. *Propuesta Educativa,* no. 34 (2010):37-52. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041705005

Mora Toscano, Oliver, y "Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas". *Apuntes del Cenes*, no. 42 (2006):49-74. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479548749004

More, Elías. “Croquis paradigmático De La Teoría De La Modernización. Una Perspectiva Desde La Economía Del Desarrollo”. *Ad-Gnosis*, no. 11, (2022). https://doi.org/10.21803/adgnosis.11.11.493

Muñoz Vélez, Hernán A. “La Biblioteca Aldeana De Colombia: Un Proyecto Político Y Cultural”. *Agenda Cultural Alma Máter*, n. º 296, (2022). https://revistas.udea.edu.co/index.php/almamater/article/view/349533

Ocampo López, Javier. “Gabriel Betancourt Mejía, el gran reformador de la educación en Colombia en el siglo XX”. Revista Historia De La Educación Colombiana no 5 (2002): 77. https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/1142.

Obolensky-Ossinsky, V. V. “La Naturaleza y Las Formas de La Planeación Económica Social.” *El Trimestre Económico* 3, no. 12 (1936).

Peña, J Bernardo. “Reflexiones sobre la planificación y el Estado de Bienestar”. *Estudios Económicos Regionales y Sectoriales*, no 1, (2001).

Mauricio Perffecti “Estudio Sobre La Educación Para La Población Rural En Colombia” (Informe para el Proyecto Educación para la población Rural promovido por la FAO, 2003)

Rodríguez, Catherine, Fabio Sánchez y Armando Armenta, “Hacia una mejor educación rural: impacto de un programa de intervención a las escuelas en Colombia”, *Documento CEDE* (2007).

Rueda Plata, José Olinto. El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano. *Revista Banco de la República,* no. 4. (2017).

Sierra Garzón, Freddy Alexander. “La política educativa colombiana en el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)”. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, no 13 (2017).

Sotelo Forero, Lorena y Luis Eudoro Vallejo Zamudio. “La sustitución de importaciones en Colombia: un comentario”. Revista infometrika, no 1 (2018).

Suárez Restrepo, Nelly del Carmen e Isaías Tobasura Acuña, “Un campo inacabado”. *Revista Facultad Nacional de agronomía Medellín, no. 3,* (2008).

Stavenhagen Rodolfo, “Siete tesis equivocadas sobre América latina”- Sociología y Subdesarrollo, México, Nuestro Tiempo (1981). (artículo originalmente publicado en 1961).

Toledo, Álvaro. et al, "Concentraciones de Desarrollo Rural - CDR: Un Caso De Transferencia" (Ponencia presentada en el primer Seminario Nacional sobre "Política del país en Transferencia de Tecnología en Educación", Bogotá, marzo de 1978).

Triana Ramírez, Alba. "Formación de maestros rurales colombianos 1946-1994". *Rev. Historia de la educación latinoamericana*, Vol. 14 no.18 (2011).

Triana Ramírez, Alba. "Escuelas Normal Rural, Agropecuaria y de Campesinas En Colombia: 1934-197" *Revista Historia De La Educación Colombiana* , no. 13 (2010). https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/724.

Urrutia Montoya, Miguel. "Teoría y Realidad de la Planeación en Colombia". (1986). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/.

Useche, Alejandro José. "Neoliberalismo, educación y desarrollo económico en Colombia". Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas no. 2 (2002).

Vargas Hernández, José G. "Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico". Economía, gestión y desarrollo No. 6 (2006): 109-131.
https://www.researchgate.net/publication/23935088

Vazquez Maggio, Laura. "Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones". Economía Informa (2017).

Lennin, V.I. *Programa Del Partido Obrero Socialdemócrata De Rusia* (Marxists Internet Archive:1917)

Zambrano, Diego. "La influencia de la teoría de la dependencia en los discursos de desarrollo de América Latina". Papel Político No 25 (2020).
https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/32837

Zúñiga E, Miryan. "Neutralidad Ideológica o Determinación Social En La Planeación Educativa". Revista Colombiana de Educación, no 3 (1979).
https://doi.org/10.17227/01203916.4987

b. Libros, capítulos de libros y compilaciones

Aceña, Pablo Martín. *De la gran depresión del siglo XX a la gran recesión del siglo XXI*. Ed. Pasado y presente: Fundación BBVA. 2011. Edición en PDF.
Aguilera, Máximo. *La crisis de las economías centralmente planificadas*. Chile: biblioteca Flacso. 1990.

Alacevich, Michele. *La economía política del Banco Mundial: los primeros años*. Mayol Ediciones y el Banco Mundial. 2010. Edición en PDF.

Bernete, F. "Análisis de contenido (cuantitativo y cualitativo) *en Conocer lo social: estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos* (Madrid:2013).

Bautista Macia, Marcela; González, Gloria. Docencia rural en Colombia: Educar para la paz en medio del conflicto armado. Bogotá: Fundación Compartir, 2019.

Castañeda Bernal, Elsa. *Equidad social y educación en los años 90.* Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 2002.

Comín, Francisco. "El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (1883-1980)". El *estado del bienestar en la encrucijada*. España: Universidad de Alicante. 2007.

Chazarreta, Adriana "El enfoque analítico de Rodolfo Stavenhagen. Algunos problemas de investigación en torno a la estructura social agraria Argentina" En: "Nuevas miradas tras medio siglo de las siete tesis equivocadas sobre América Latina: Homenaje a Rodolfo Stavenhagen" (Colegio de México, 2020).

Escobar, Arturo. *La invención del Desarrollo*. Popayán: Universidad del Cauca. 2014. Edición en PDF.
Forero, David, Moreno Parrado, Camila Valentina. *¿Qué intervención financiar? Innovaciones Educativas para la Escuela Rural*. Bogotá: Fedesarrollo, 2019.

Gobernación de Cundinamarca, *Educación rural, calidad, cobertura y pertinencia* (Cundinamarca: Secretaría de educación, 2014).

Guillen R, Arturo. "Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina". Repensar *la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, 489-518. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

Helg Aline. La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política. (Plaza & Janes:2001).

Jerez, Ángela Constanza ed. *Historia De Escuela Nueva En Colombia Una Renovación Pedagógica Para El Siglo XXI* (Colombia: Fundación escuela nueva, 2017).

Lira, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 2006. Edición en PDF.

Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México: Fondo de Cultura Económica.1982.

Martner, Ricardo, Máttar, Jorge. *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Textos seleccionados del ILPES, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).2012. Edición en PDF.

Mejía, Luis Fernando, Reina Mauricio, Oviedo Sandra, Rivera Alejandra. *Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia: Análisis Estructural y recomendaciones de política.* Colombia: Fedesarrollo. 2020. Edición en PDF.

Organización de Naciones Unidas, *La Cepal en sus 50 Años: Notas de un Seminario Conmemorativo*. Santiago de Chile: ONU. 2000.

Ramírez, María Teresa y Juana Patricia Téllez, "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX", En: *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo.* (Banco de la República de Colombia: 2007).

Rist Gilbert. *El desarrollo historia de una creencia Occidental*. Madrid: los libros de Catarata. 2002.

Savedra Guzmán, Ruth, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas. *Planificación del Desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. 2001.

Sorokin, G. *La planificación de la economía de la URSS*. Moscú: Editorial Progreso.1962

c. Monografías, trabajos de investigación y tesis doctorales

Bula Escobar, Jorge Iván. "John Rawls y las teorías de la modernización. Una retrospectiva analítica" (Ponencia, Primer Simposio Nacional de profesores de Ciencias Económicas, Medellín, 4-6 agosto de 1994.).

Castaño, Ricardo A."Colombia y el modelo neoliberal". (Actas de III Congreso de Historiadores Latinoamericanistas (ADHILAC) Santiago de Compostela, 2002).

Larrouyet, María Cristina. "Desarrollo sustentable. Origen, evolución y su implementación para el cuidado del planeta". Trabajo final integrador: Universidad Nacional de Quilmes (2015): 1- 47. http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/154

Pérez Carvajal, Andrés Mauricio. "Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970". Tesis de pregrado. Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario.2018. https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18317

Hernández Rozo, Yolanda. Revisión de las trayectorias y prácticas de la educación rural en Colombia entre 1994-2018. Tesis especialista en pedagogía. Universidad Pedagógica Nacional.2020.

Bautista, Lizeth Judith, Hurtado y Leidy Johana "Hacia la construcción de una educación rural contextualizada" (Tesis de Lic. En Educación Infantil. Universidad pedagógica nacional,2017)

Serrano Ordoñez, Jorge Eduardo. "Educación y neoliberalismo: el caso de la educación básica rural en Colombia" (Tesis de maestría en desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana, 2007).