

**IV Congreso Nacional de Educación Rural**  
**HACIA UN PACTO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN EN EL CAMPO**  
**(Javier Serrano/Ramiro López)<sup>1</sup>**

**PRESENTACIÓN**

1. El sistema educativo colombiano ha fracasado en su cometido de facilitar a toda la población el acceso oportuno a la educación, la permanencia y el avance en el sistema, lo mismo que la posibilidad de lograr los desempeños que atestiguan la adquisición de competencias y habilidades que la sociedad considera imprescindibles para una vida exitosa como ciudadanos. Las cifras oficiales confirman las diferencias entre las oportunidades de educación para quienes viven en las zonas rurales, en relación con las oportunidades para quienes viven en centros urbanos o cabeceras municipales.
2. Lo anterior, junto con la escasa disponibilidad de bienes públicos y sociales, contribuye a la pobreza de la población rural y es acicate para el abandono del campo por los jóvenes. El campo va quedando en manos de los viejos y el país ve amenazada la disponibilidad de una generación de relevo de los pequeños productores y trabajadores rurales.
3. El primer punto (*Reforma Rural Integral*) del acuerdo alcanzado hasta ahora en La Habana incluye la adopción de una Plan Especial de Educación Rural, como aspecto clave de la transformación de la vida rural. Muchos de los contenidos del plan se repiten con términos diversos en los planes de desarrollo de los últimos cincuenta años. Es obvio hablar de cobertura, calidad, combate al analfabetismo, flexibilidad, infraestructura, docentes, educación terciaria y recursos financieros.
4. Al IV Congreso de Educación Rural corresponde proponer líneas de acción estructurales que puedan convertirse en programas y proyectos que

---

<sup>1</sup> Documento elaborado para el evento de la Región Central del IV CER, convocado por COREDUCAR, CINEP, EDUCAPAZ y UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. Bogotá, noviembre de 2016.

contribuyan a formar en el campo el capital humano y social necesario para una sociedad próspera para todos y en paz. Eso significa definir una política pública para la educación de la población rural del país. Es decir “*objetivos sociales y arreglos o mecanismos para alcanzarlos, a fin de dar respuestas y resolver situaciones insatisfactorias o problemáticas*” (MEN, 2015:5). Este escrito busca aportar para que las deliberaciones y productos del IV CER fluyan en ese sentido.

## QUIÉNES SON LOS POBLADORES RURALES

5. Población rural: 14.487.639 de personas, equivalentes al 30.4% del total nacional. Se trata de los campesinos mestizos y la mayor parte de los indígenas y los afrocolombianos que permanecen en zonas rurales<sup>2</sup>.
6. Territorio rural: 696 (62%) de los 1.122 municipios. Cuentan con cabeceras municipales de hasta 25.000 habitantes y densidad poblacional inferior a 100 personas/km<sup>2</sup> (DNP, 2014:10ss).
7. Tenencia de la tierra:
  - a. 67,6% de los propietarios poseen el 4,2% de toda la tierra agrícola, con parcelas inferiores a 5 hectáreas.
  - b. 0,4% de los propietarios poseen el 46,5% del suelo, con extensiones superiores a 500 hectáreas (OCDE, 2015).
  - c. La tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra se ha reforzado durante las dos últimas décadas debido al desplazamiento forzado, mediante el cual se considera que fueron despojadas 6,6 millones de hectáreas a pobladores rurales (Revista Semana, 2012).
8. Dos tipos de economía:
  - a. Empresarial: predominan las relaciones *moderna* capital – trabajo. Mayor división del trabajo, formalidad laboral y nivel tecnológico relativamente avanzado. Valles interandinos y altiplanos, con las tierras más fértiles.
  - b. Familiar o campesina: predomina la producción familiar en pequeños predios. Mano de obra familiar y asalariada (jornaleros), escasa división del trabajo, informalidad laboral y menor nivel tecnológico. Relegada a las faldas de las cordilleras y suelos más degradados, además de las zonas de frontera.

---

<sup>2</sup> El censo de 2005 estimó los indígenas rurales en 1.075.529 personas, sobre un total de 1.378.884 y los afrocolombianos en 667.116 sobre un total de 4.286.879 (DANE, 2005).

- c. Tendencia a la diversificación, por nuevas actividades que generan empleo: servicios, turismo rural, comercio y actividades minero energéticas y extractivas. Esta tendencia, junto con una mayor relación con lo urbano, ha conformado una ruralidad nueva y diversa que debe considerarse.
9. El conflicto sociopolítico se ha desarrollado especialmente en escenarios rurales, con sus pobladores como protagonistas principales:
- a. Los jóvenes han sido la base social de todas las fuerzas combatientes y la mayoría de las víctimas.
  - b. El control de territorios, el despojo, el acaparamiento de la tierra y la expansión de los cultivos ilícitos han sido factores inherentes al conflicto<sup>3</sup>.
  - c. Las mujeres han sido victimizadas particularmente con violencia sexual.
- 10.A través de los años se ha configurado una brecha económica y social:
- a. En lo económico, se estima que el ingreso promedio de un trabajador agrario es la tercera parte del mismo de un trabajador urbano (Revista Semana, 2012).
  - b. En lo social, la población está sometida a la inexistencia o precariedad de los servicios (agua potable, alcantarillado, educación, salud, vivienda, recreación y cultura).
  - c. El acceso a bienes públicos de calidad, sociales y productivos (infraestructura vial, dotación y adecuación de tierras, acceso a recursos financieros, ciencia y tecnología) es, en muchos casos, limitado o nulo.
- 11.Educación:
- a. Los niños, disponen de menos y más precarias oportunidades de recibir atención integral durante la primera infancia
  - b. Ingresen más tarde o nunca a la educación preescolar y con desventaja a la educación primaria; muchos de ellos no superan el 5<sup>o</sup> grado.

---

<sup>3</sup> Hasta hace aproximadamente 50 años, la población colombiana residía mayoritariamente en el campo. La *urbanización* de Colombia ha sido presionada por el conflicto. Una de sus consecuencias es la concentración creciente de la propiedad de la tierra: “*El Gini de tierras (...) aumentó de 0.86 en 1970 a 0.96 en 2014, uno de los más altos del mundo. Un 0.2% de las unidades mayores de 1000 hectáreas (...) son dueñas del 73% de toda la tierra disponible en el país, 81 millones de hectáreas.*” (Salomón Kalmanovitz. El Espectador, Bogotá, 10 de octubre 2016).

- c. La mayoría de quienes superan 5º no llegan al 9º grado y mucho más de la mitad no terminan la educación media.
  - d. Mínimo porcentaje de jóvenes rurales tienen acceso a educación posterior a la media y menos aún son quienes concluyen a satisfacción la educación terciaria.
  - e. En general, cuanto más lejos se vive, tanto menos se garantiza el derecho a educación. No importa si el lugar es una gran ciudad, una ciudad intermedia, una cabecera provincial o un municipio pequeño o alejado.
12. En conclusión:
- La población urbana promedio termina la educación media.
  - En el campo:
    - a. Jefes de hogar: 50% ha cursado primaria.
    - b. Mayores de 15 años: más del 11% son analfabetas.
    - c. En edad escolar: 20% sin educación formal alguna. (Tercer Censo Nacional Agropecuario).
13. Superar el rezago social del campo requiere un gran compromiso político de la sociedad, sobre las siguientes bases:
- Inclusión: dotar las zonas rurales de los bienes públicos sociales y productivos necesarios.
  - Participación: protagonismo de los actores del mundo rural (empresarios, trabajadores, campesinos, indígenas, afrocolombianos) en los planes y programas de desarrollo con enfoque territorial.
  - Sostenibilidad ambiental: preserva y reproduce los recursos naturales.

## **ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN RURAL**

14. La educación es derecho fundamental de todas las personas (Constitución Nacional, art. 44 y 67). La Ley General de Educación contempla promover un servicio de educación campesina y rural *"con sujeción a los planes de desarrollo"* territoriales (Ley 115/1994, art. 64). Este servicio incluye la educación general y en actividades agropecuarias, forestales y afines para *"mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos"* e incrementar la producción de alimentos.
15. La educación rural está llamada a responder por los fines generales de la educación en cualquier contexto (Ley 115/1994, art. 5); a la vez, a tomar en cuenta las condiciones y necesidades de sectores y poblaciones diferenciadas en lo económico, en lo social y en lo étnico. Una consecuencia de nuestra historia es la necesidad de que la educación contribuya a la

formación ciudadana en todos los contextos, en respuesta a las consecuencias del conflicto en materia de fractura de la cohesión social.

16. Ante el panorama señalado, la educación rural debe enfrentar el reto de formar seres humanos con competencias para pensar, convivir, interpretar, leer y escribir en nuestra época. Debe también garantizar la formación técnica y científica que permita a la población desempeñarse en las distintas formas económicas y contribuir al bienestar propio y ajeno no sólo a través de actividades agropecuarias. Lograr estos propósitos depende de que se asuman y ejecuten decisiones acertadas de política pública.
17. Basados en lo anterior, surgen varios campos de acción:
- El desarrollo de estrategias de educación preescolar pertinentes al medio rural y la ampliación de su cobertura.
  - El mejoramiento de la educación básica con infraestructura adecuada, disponibilidad y uso de herramientas tecnológicas contemporáneas en ambientes escolares pertinentes y participación comunitaria.
  - Garantía del acceso y la permanencia de los estudiantes, aun de las zonas rurales más dispersas, aprovechando la experiencia existente.
  - Formación de directivos y docentes para la educación rural.
  - Garantía de educación propia de buena calidad para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, en correspondencia con la normatividad vigente.
  - Educación técnica, tecnológica y superior tanto para el mundo agropecuario como para nuevas actividades y desempeños laborales. Para esto se necesita articulación de otros sectores públicos y cooperación privada que complementen la acción educativa en asuntos como recursos financieros, acceso a bienes de producción, asistencia técnica, comercialización y prácticas asociativas.
  - Educación ciudadana, para promover la participación en los procesos locales y regionales de desarrollo.
18. Se requiere un enorme esfuerzo de formación de capital humano y social para las distintas formas económicas y sociales de la vida rural: Las empresas y sectores modernos de la economía demandan profesionales, técnicos y mano de obra calificada con proactividad en sus frentes de trabajo. De otra parte, amplios sectores de la pequeña producción parten de una formación básica precaria y requieren un gran apoyo para que los productores puedan acceder a nuevos conocimientos y prácticas sin los cuales su inserción en la economía moderna sería imposible. En todos los

casos se requieren personas más dispuestas a la convivencia, con actitud y capacidad para asociarse y dispuestas a conservar recursos para las nuevas generaciones.

19. Desde el punto de vista de las políticas públicas, que es de lo que el IV CER debe ocuparse, las decisiones son estructurales y de largo plazo; los programas y proyectos que convierten esas decisiones en hechos de política pueden variar de acuerdo con situaciones coyunturales. A continuación se hace referencia a elementos estructurales de cuyo tratamiento dependerá en gran parte el futuro de la educación rural. Para cada eje se formulan sugerencias temáticas para el trabajo del IV Congreso, que tiene la responsabilidad de ser propositivo y convertirse en germen de cohesión y movilización social permanentes en torno a la educación de los niños y jóvenes rurales para el bienestar de todos.

### **Institucionalidad para la educación rural**

20. La institucionalidad hace posible, o dificulta que las acciones se lleven a cabo, desde la administración de la educación hasta la prestación del servicio. Comprende los niveles administrativos nacional, regional y local, incluidas las instituciones educativas; además, las formas de canalizar y hacer efectiva la participación ciudadana. Incluye la normatividad y la organización de las IER.
21. En el sentido institucional, la voluntad política y social auténtica se manifiesta en acciones eficaces y sostenidas para superar las brechas sociales y económicas que afectan al país y a sus pobladores rurales. Formalmente, la disposición se ha expresado en el Plan Nacional de Desarrollo y sus documentos base, los documentos producidos por la Misión para la Transformación del Campo y los acuerdos resultantes de las conversaciones de la Habana.

---

### Sugerencias temáticas

*Conocidas las condiciones actuales de institucionalidad*

*¿Qué formas más convenientes de organización institucional del Estado se requieren? (¿Una institucionalidad particular para la educación rural, paralela a la institucionalidad para el resto de la educación en cada nivel de gestión?):* **Sectoriales:** En el Ministerio, en las secretarías de educación y municipios. **Intersectoriales. Territoriales.** Relación territorios – entidades territoriales.

**Participación ciudadana:** *¿Cómo suscitarla, canalizarla y mejorarla? Mecanismos de participación, características y atribuciones. ¿A quién corresponde hacerlo? Alianzas para la ER.*

**Las instituciones educativas:** *Características (sedes, áreas de influencia, servicios que deben ofrecer). ¿Cómo responder a la dispersión poblacional? Tipos de IE. Flexibilidad educativa y MEF. Atención a población adulta. Infraestructura y dotación. Autonomía y gobierno escolar. Las IE del régimen de Educación Propia.*

**Formación para el emprendimiento y emprendimientos productivos reales. (Alianzas, asistencia técnica, semilleros de emprendimientos).**

**La educación terciaria:** *Articulación IE e IES. La oferta.*

**Directivos y docentes:** *Disponibilidad: vinculación, oportunidad. Formación y apoyo.*

**Normatividad:** *La ER en la Ley 115/94. Modalidades y objetos de contratación (Dec. 1851).*

## Planeación de la educación rural

22. Considera la planeación y los planes de desarrollo (nacional, departamental, municipal). El planteamiento del desarrollo territorial implica la definición de territorios; existen propuestas, pero no es claro su carácter institucional. El desarrollo territorial se define, en los planteamientos oficiales conocidos, con criterios ante todo económicos. Es necesario considerar el lugar de la educación rural en el contexto de planes de desarrollo con enfoque territorial, dentro de entidades territoriales y en relación con ellas.



---

### Sugerencias temáticas

*-La educación rural en los planes nacionales de desarrollo, los planes sectoriales nacionales y de las entidades territoriales. ¿Cómo darle relevancia y convertirla en compromiso efectivo?*

*-Relación entre territorios definidos con enfoque económico y territorios con enfoque educativo, desde el punto de vista de ER. ¿Definir territorios educativos? ¿Qué papel tendrá la educación, y la educación rural, en los planes de desarrollo territorial? ¿Cómo articular la visión educativa rural en los planes de desarrollo territorial y los planes de desarrollo de ETC?*

---

## Financiación de la educación rural

23. La educación de la población rural no tiene asignación específica regular en el rubro de inversión del presupuesto nacional. La participación de la educación rural en el presupuesto de las ETC depende de factores no institucionales y con frecuencia es insuficiente o mínima. El despoblamiento del campo eleva la educación de la población a costos que las administraciones suelen considerar excesivos; con criterios de eficiencia, fácilmente terminan por excluir a la población dispersa. Sin embargo, la población tiene el mismo derecho que los demás a educarse sin tener que abandonar su lugar de vivienda. Si existe la voluntad política, los costos se asumirán y la financiación se incluirá dentro del presupuesto nacional y los planes de inversión.
24. El régimen presupuestal y los esquemas de contratación no corresponden en muchos casos con lo que en las zonas rurales se requiere. La garantía del derecho termina afectada por falta de oportunidad o de adecuación en la contratación de servicios.



---

### Sugerencias temáticas

- *¿Asignación específica para ER? En qué niveles: ¿nacional? ¿ETC? ¿Ambos? ¿Asignación nacional en función de Planes de Desarrollo Territorial?*
  - ***Criterios para la asignación de recursos de presupuesto nacional.** (La contradicción eficiencia- equidad, frente a problemáticas como la dispersión poblacional y los costos que significa).*
  - *Ejecución de los recursos: ¿Cómo garantizar el paso de transferencias de la ETC a los territorios?*
  - ***Recursos sector cooperativo:** Criterios de aplicación. ¿Cómo orientar la aplicación de los recursos?*
  - ***Alianzas de sectores público y privado (APP) y Fondo Parafiscales:** Criterios de aplicación territorial.*
  - ***Recursos de las ET.***
  - ***Regalías y Ley 21.***
  - ***Régimen presupuestal,** en relación con estrategias para el ingreso y la permanencia y formas de contratación: Los tiempos del presupuesto y los tiempos de la educación.*
  - ***Contratación y calendario** escolar: transporte, alimentación (PAE) y otros. (El comienzo y el final del año escolar).*
- ¿Contratación en el nivel local? ¿Qué y con qué criterios?*
- Los **fondos de servicios educativos:** necesidades de las IE y posibilidades legales.*

### Acuerdo político social

25. Durante los últimos meses se ha venido imponiendo la tendencia a focalizar la acción del Estado en el contexto del posible acuerdo para la terminación del conflicto armado en los 187 municipios que, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, han sido más afectados por el conflicto. Esa tendencia merece discutirse.
26. Aunque existan territorios que requieren acciones urgentes, los fenómenos por contrarrestar están presentes, aunque con diferencias cuantitativas y de matices, en todos los municipios rurales. Las acciones para llevar a la práctica grandes decisiones en materia de educación de la población rural se requieren en todos los municipios, aunque puedan asumir, por ejemplo, ritmos diferentes. En último término, son propósitos y realizaciones que no requieren de un acuerdo para terminar el conflicto sino de voluntad política y medidas eficaces que deberían haberse dispuesto y ejecutado hace años para paliar inequidades que son causa de pobreza y violencia.

27. El acuerdo político y social es previo a cualquier decisión de política pública. En el caso de la educación rural, tiene que ver con la valoración de la importancia económica y con la empatía del resto de la sociedad con la población de las zonas rurales. Un factor importante del imaginario que contribuye a que se acepten fenómenos como la concentración de la propiedad y el uso inadecuado de la tierra, la pobreza, el despojo y la indiferencia es la creencia en la alta productividad de las grandes extensiones y la baja productividad de la pequeña propiedad. Sin embargo, está demostrado que los pequeños productores son altamente productivos en sus condiciones actuales y pueden serlo aún más en condiciones de mayor equidad<sup>4</sup>. Por otra parte, sectores significativos de la población de las zonas tradicionalmente consideradas *urbanas* aun sin serlo plenamente han aprendido, cuando menos, el desprecio, la exclusión o, por lo menos, la indiferencia ante la población rural, como parece testimoniarlo la distribución geográfica de la votación en el pasado plebiscito.
28. El IV Congreso tiene la responsabilidad de ser propositivo sobre lo que debe ser la educación rural durante los próximos años y crear instancias que hagan de él un evento permanente de cohesión y movilización social en torno a la educación de los pobladores del campo.

---

#### Sugerencias temáticas

*¿Qué se puede hacer en el contexto del sector educativo para contribuir a la estima social de la zona y la población rurales? ¿Qué formas específicas se pueden asumir para ponerlo en práctica?  
¿Cómo lograr la movilización amplia, consistente y duradera de la sociedad civil por un acuerdo político y social en torno a la educación de los pobladores del campo?*

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Leibovich, J. et al, 2013 y Forero, J. et al, 2013.

## REFERENCIAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Definición de categorías de ruralidad*. Misión para la Transformación del Campo. Bogotá: DNP.
- Forero, J., Garay L. J., Suárez, D. M., Barbieri, F., Ramírez, C., Gómez, R. (2013). *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos*. En: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2013). *Reflexiones sobre la Ruralidad y el Territorio en Colombia*. Bogotá: GTZ, CRECE, OXFAM.
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L. & Vásquez, H. (2013). "Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura". En: SAC, Fedesarrollo. *Políticas para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia*. Bogotá: Imprenta Editores. En: <http://bit.ly/1M7n62q> (Consultada el 28 de octubre de 2016).
- MEN (2015). *Colombia territorio rural: apuesta por una política educativa para el campo*. Bogotá. En: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Colombia%20territorio%20rural.pdf>.
- OCDE (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*. En: <http://bit.ly/1NTnWQK>
- Revista Semana (2012). Informe especial. Así es la Colombia Rural. En: [www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html](http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html)

