

[T1] Políticas públicas en la educación rural en Colombia: análisis histórico y retos contemporáneos para educación infantil rural y la escuela rural

Carolina María Taborda Flórez¹

Cómo citar / How to cite?:

Taborda Flórez, C. M. (2025). Políticas públicas en la educación rural en Colombia: análisis histórico y retos contemporáneos para educación infantil rural y la escuela rural. *Memorias del IX Congreso Internacional en Innovación Educativa: Educar sin límites*, 3(3), XX. <https://doi.org/10.24018/2792-1973.3.3.2025.1>

[T2] Resumen

Este trabajo tiene como propósito analizar el desarrollo histórico de las políticas públicas para la educación rural en Colombia desde la promulgación de la Ley General de Educación de 1994. A través de un rastreo bibliográfico de documentos oficiales, se identifican los principales textos normativos e institucionales que han orientado los esfuerzos del Estado por atender las necesidades educativas de las comunidades rurales. Se parte del Contrato Social Rural de 1996 como punto de inflexión, seguido por la formulación de planes como el PER I y PER II (2001-2015), el CONPES 3970 de 2019 y el reciente Plan Especial de Educación Rural (PEER, 2021). Estos instrumentos han promovido modelos educativos flexibles, estrategias de formación docente y programas para la equidad educativa, con énfasis en contextos de alta dispersión y municipios priorizados por el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La metodología empleada fue cualitativa, basada en el análisis documental de planes, políticas y evaluaciones del Ministerio de Educación Nacional y otras entidades públicas.

¹ Licenciada en Educación Preescolar por la Institución Universitaria Tecnológica de Antioquia, especialista en Gerencia educativa por la Universidad del Tolima, magíster en Estudios en Infancias por la Universidad de Antioquia, doctoranda en Pedagogía en la Universidad Católica de Oriente, Colombia. Correo: caromata2014@gmail.com. CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002105040

Como contribución principal, se evidencia la necesidad de fortalecer la atención educativa en el grado de transición, reconociendo las brechas en cobertura, formación docente y pertinencia curricular. Asimismo, se destaca el papel de la escuela rural como eje estructurante de los procesos educativos en el territorio, promotora de cohesión social y mediadora entre las políticas públicas y las dinámicas comunitarias. El texto concluye con un llamado a construir modelos flexibles adecuados para la primera infancia rural, superando la ausencia de marcos teóricos y metodológicos vigentes.

Palabras clave: educación rural, educación infantil rural, escuela rural, modelos educativos flexibles, políticas públicas.

[T2] Abstract

This paper aims to analyze the historical development of public policies for rural education in Colombia since the enactment of the General Education Law in 1994. Through an exhaustive bibliographic review of official documents, the main regulatory and institutional milestones that have guided the State's efforts to address the educational needs of rural communities are identified. The analysis begins with the Rural Social Contract of 1996 as a turning point, followed by the formulation of plans such as PER I and PER II (2001–2015), CONPES 3970 of 2019, and the recent Special Plan for Rural Education (PEER, 2021). These instruments have promoted flexible educational models, teacher training strategies, and equity-oriented programs, with emphasis on highly dispersed areas and municipalities prioritized by the Territorial Focused Development Program (PDET). The methodology used was qualitative, based on documentary analysis of plans, policies, and evaluations from the Ministry of National Education and other public entities. As the main contribution, the paper highlights the need to strengthen educational provision at the transition grade, recognizing gaps in coverage, teacher training, and curricular relevance. Additionally, the rural school is emphasized as a structural axis of educational processes in the territory, a promoter of social cohesion, and a mediator between public policies and community dynamics. The study concludes with a call to develop flexible models tailored to early childhood in rural contexts, overcoming the current lack of theoretical and methodological frameworks.

Keywords: rural education, public policy, rural schools, rural education childhood, flexible models.

[T2] Introducción

La educación en contextos rurales se comprende como un proceso de enseñanza y aprendizaje que se lleva a cabo en entornos con características geográficas, históricas y culturales específicas, donde la comunidad se reconoce a sí misma como poseedora de singularidades que influyen directamente en su progreso, inclusión y movilidad social. De igual forma, la educación rural puede transmitir conocimientos y habilidades a los estudiantes, y al mismo tiempo promover el desarrollo sostenible, fortalecer su identidad cultural y fomentar la participación de su comunidad; teniendo en cuenta que la educación rural, y en particular la escuela rural, ejercen un importante papel en la materialización de estos ideales.

Es así, como en el contexto rural se ha reconocido un potencial significativo de transformación y progreso, no obstante, persisten desafíos sustanciales. Es evidente la existencia de brechas significativas entre la población rural y urbana en términos de accesibilidad a diversos recursos como salud, servicios básicos, alimentación y educación, entre otros. Estas disparidades han llevado a que la población rural sea frecuentemente caracterizada por un nivel considerable de pobreza y atraso social. Según el "Plan Especial de Educación Rural" PEER del Ministerio de Educación Nacional. MEN (2021), 1,7 millones de personas en zonas rurales se encuentran bajo la línea de pobreza extrema, con una incidencia tres veces mayor que en las zonas urbanas, siendo del 15,4% y 4,9% respectivamente. Al comparar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) entre las áreas urbanas y rurales, se observan diferencias notables, especialmente en la educación: el analfabetismo en los hogares rurales es del 22,1%, mientras que en los urbanos es del 6,1%.

En los últimos 80 años, Colombia ha enfrentado diversos conflictos de orden político y social que han afectado de manera particular a la población rural; del total de víctimas del conflicto armado entre 1984 y 2015, el 24% se encontraban en edad escolar, es decir, entre los 6 y 17 años (PEER, 2021). En el ámbito educativo, dos de los problemas más graves derivados del conflicto armado son el desplazamiento forzado,

que obliga a los estudiantes a abandonar las aulas, y la vinculación de menores a grupos armados ilegales o delincuenciales. El (PEER 2021) reconoce la realidad social actual de Colombia y destaca el proceso de paz como la dirección hacia la cual deben orientarse las políticas públicas. Estas políticas deben centrarse en la transformación y resiliencia, fortaleciendo la educación en las entidades territoriales rurales para promover un desarrollo sostenible y equitativo

Es así como la educación en las zonas rurales de Colombia ha representado un desafío histórico. En respuesta a esta situación, el Estado colombiano ha pretendido emprender en los últimos años el desarrollo de una política pública específica para la ruralidad, con el objetivo de comprender sus particularidades, realidades y necesidades, y así mejorar la calidad educativa en estos territorios. Para alcanzar este propósito, el gobierno nacional ha seguido un proceso que puede rastrearse desde la promulgación de la Ley General de Educación de 1994.

T2 Marco teórico y metodológico

Las escuelas rurales son instituciones educativas situadas en contextos rurales, alejadas de los centros urbanos, y que enfrentan desafíos particulares en términos de acceso a recursos, diversidad estudiantil, infraestructura limitada y conectividad (Martínez y Jiménez, 2011). A pesar de que la educación se considera un derecho para todos los niños (MEN, 1996), es evidente que existen disparidades en la calidad educativa entre distintos tipos de escuelas, clasificadas según criterios socioeconómicos, raciales y religiosos, (Duran, 2015). Esto se refleja en la segmentación de las escuelas en categorías, como elitista para la clase alta, clase media alta y baja, escuelas públicas para la clase baja, y finalmente, las escuelas rurales.

Las diferencias entre las categorías de escuelas se manifiestan en diversos aspectos, incluyendo el currículo, las prácticas educativas y el propósito formativo; es así como las escuelas públicas y rurales suelen ubicarse en el segmento más bajo en términos de calidad educativa en el territorio. Esta situación puede atribuirse a diversas características inherentes a cada tipo de escuela, como la disponibilidad de recursos, la capacitación del personal docente y el acceso a tecnología educativa (Acosta et al. 2020).

Según datos estadísticos del (Laboratorio de Economía de la Educación, 2023) ser un niño en un entorno rural determina desde el nacimiento el tipo de educación a la que puede acceder, condicionando las limitadas oportunidades futuras del estudiante. Los niveles de analfabetismo son más elevados en la población rural, donde un 9,2 % de la población es analfabeta, especialmente en los municipios del programa de desarrollo con enfoque territorial, (PDET), los más afectados por la pobreza y el conflicto armado.

Se evidencia también, que las escuelas rurales presentan una menor cobertura estudiantil en comparación con las zonas urbanas, lo cual se agrava a medida que se avanza en los grados de escolaridad, concentrándose principalmente en la educación primaria. En la secundaria, la educación rural presenta solo un 29.7% de cobertura, frente al 39.7% en el área urbana (Laboratorio de Economía de la Educación, 2023). La deserción escolar y las dificultades de acceso, tanto físicas como económicas, constituyen algunos de los principales desafíos de la educación rural. Debido a los altos niveles de pobreza en las zonas rurales, es común que los estudiantes comiencen su vida laboral a temprana edad, lo que provoca una alta deserción en los grados superiores de bachillerato y reduce significativamente la posibilidad de acceder a estudios superiores.

Es por esto por lo que, la comprensión de las particularidades entre las distintas categorías de escuelas, así como las causas subyacentes de las disparidades en la calidad educativa, es fundamental para desarrollar estrategias efectivas de mejora en el ámbito educativo, especialmente en lo que respecta a las escuelas rurales y públicas, que suelen enfrentar mayores desafíos en este sentido.

[T2] Resultados

Como resultado de un rastreo bibliográfico sobre documentos oficiales que han delineado las políticas públicas educativas para la ruralidad colombiana desde la expedición de la Ley General de Educación en 1994, surge este recorrido donde se identifican iniciativas clave como el Contrato Social Rural de 1996 y diversas estrategias del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), las cuales reflejan los esfuerzos del Estado colombiano por mejorar el acceso y la calidad educativa en áreas rurales. La revisión aborda textos fundamentales como el Plan de Educación Rural (PER I y II), el Programa

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y el reciente Plan Especial de Educación Rural (PEER, 2021), destacando sus objetivos, implementaciones y los desafíos persistentes en la búsqueda de una educación rural integral, equitativa y pertinente.

El 2 de junio de 1996 se estableció el Contrato Social Rural, resultado de la Cumbre Social Rural, (Gobierno Nacional, 1996). Esta iniciativa surgió como respuesta a la necesidad de abordar los conflictos que afectan a las comunidades rurales en todo el país. El Contrato Social Rural se concibió como una hoja de ruta para el desarrollo rural, fundamentado en principios esenciales, como la opción por el campo, que reconoce su papel crucial en el progreso nacional, y el rescate de la solidaridad social como pilar fundamental para el fortalecimiento de las comunidades rurales.

En el ámbito educativo, este contrato establece compromisos significativos por parte del Estado, entre los que destacan la creación de un fondo de becas destinado a la población rural y la garantía de una distribución equitativa de textos escolares. Además, se prevé la implementación de programas específicos, como el bachillerato rural diurno y nocturno, y diversas iniciativas de alfabetización, con el fin de asegurar el acceso a una educación de calidad en todas las regiones del país.

Como primer paso hacia la consecución de los objetivos establecidos en el Contrato Social Rural, en noviembre de 1999 se creó desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social el CONPES 3056, Esta entidad buscó la autorización para gestionar un préstamo de 20 millones de dólares ante la banca multilateral, destinado al fortalecimiento de la cobertura con calidad en el sector de la educación rural. (MEN, 1999).

El CONPES justificó esta solicitud en las desfavorables condiciones económicas del sector rural, la limitada implementación de políticas estatales y la baja cobertura educativa. Su objetivo principal era ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y técnica rural, a través de programas específicos como "Escuela Nueva", el "Sistema de Aprendizaje Tutorial" y "Postprimaria Rural", los cuales se han implementado en el territorio colombiano.

Este aporte económico se concretó en el Plan de Educación Rural (PER I), implementado entre 2001 y 2006, en respuesta a la necesidad de garantizar una educación de calidad en zonas rurales apartadas. Durante este período, se consolidaron

los Modelos Educativos Flexibles (MEF) y se fomentó la dotación de canastas educativas para la implementación de centros de recursos. Además, se creó la Educación Media Rural (EMER) y se estableció la Secundaria Activa.

Una vez finalizada la vigencia y agotados los recursos del PER I, el Estado lanzó, el 3 de diciembre de 2007, el CONPES 3500. Este buscaba nuevamente la autorización para gestionar un crédito de 40 millones de dólares con la banca multilateral, destinado a financiar la segunda fase del programa de fortalecimiento de la cobertura educativa en el sector rural. Basándose en los avances obtenidos en la primera fase, esta segunda etapa se enfocó en ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa en las zonas rurales dispersas, mediante la implementación de Modelos Educativos Flexibles. Sus objetivos incluían el fortalecimiento institucional a través de alianzas, la promoción de la educación para la coexistencia pacífica y la formación en competencias ciudadanas.

El Programa de Educación Rural Fase II (PER II), creado en 2009, se orientó hacia el mejoramiento de la gestión en las secretarías de educación y en las sedes educativas, fortaleciendo al Ministerio de Educación Nacional (MEN) en sus capacidades de seguimiento y evaluación de los programas. Este esfuerzo permitió cualificar los Modelos Educativos Flexibles (MEF), tales como Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje y Postprimaria, además de crear iniciativas como Secundaria Activa y Caminar en Secundaria, con el objetivo de promover la equidad e igualdad a través de la educación, aumentando el promedio de escolarización de la población rural y garantizando una educación pertinente y de calidad.

Durante el transcurso de este programa, en 2013, surgió la estrategia de Desarrollo Profesional Situado (DPS), una iniciativa que ha sido fundamental en la transformación educativa del país y que sigue vigente hasta la actualidad. Esta estrategia se centra en la formación y acompañamiento de docentes y directivos en sus escuelas, con el propósito de optimizar el uso del tiempo en el aula mediante la creación de prácticas educativas efectivas. Entre sus logros más destacados se encuentra la producción de numerosos materiales de trabajo, como el libro de estrategias para hacer más efectivo el tiempo en el aula en los grados 0° a 3°, que incluye tres secuencias didácticas sobre aprendizaje cooperativo. El PER II introdujo, por primera vez, un modelo

flexible exclusivo para el grado preescolar, denominado "Preescolar Escolarizado y No Escolarizado", aplicado en zonas rurales de alta dispersión.

Cabe resaltar que los proyectos de educación rural PER I Y PER II tuvieron una vigencia entre el año 2001 al 2015, y fue solo hasta el 2019 con el CONPES 3970 cuando se vuelve a retomar la ruta para la creación de la política pública en educación rural. El reciente Conpes creo el programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET) solicitando un crédito por 60 millones de dólares para financiar el programa de apoyo para la mejora de las trayectorias educativas en zonas rurales focalizadas, buscando mejores condiciones de acceso y calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media, especialmente en municipios PDET. Estos municipios son los más afectados por la pobreza, violencia y falta de intervención estatal en el territorio colombiano; aplicando estrategias educativas pertinentes a los contextos, dando orientaciones conceptuales, pedagógicas y de implementación para ser practicadas en la escuela rural en particular en primera infancia, diseñando guías para el grado transición.

Es importante destacar que los proyectos de educación rural PER I y PER II estuvieron vigentes entre 2001 y 2015. Sin embargo, no fue sino hasta 2019, con la adopción del CONPES 3970, que se retomó la ruta hacia la creación de una política pública en educación rural. Este reciente CONPES estableció el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), solicitando un crédito de 60 millones de dólares para financiar el programa de apoyo para la mejora de las trayectorias educativas en zonas rurales focalizadas. Este programa busca mejorar las condiciones de acceso y calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media, especialmente en los municipios PDET, que son los más afectados por la pobreza, la violencia y la falta de intervención estatal en el territorio colombiano.

El CONPES 3970 de 2019 enfatiza la aplicación de estrategias educativas pertinentes a los contextos locales, proporcionando orientaciones conceptuales, pedagógicas y de implementación específicamente diseñadas para la escuela rural, en particular para la primera infancia, incluyendo la creación de guías para el grado de transición. Reconociendo la situación social actual de Colombia, el proceso de paz ha orientado el desarrollo de políticas públicas con un enfoque en la transformación y la resiliencia. En este contexto, en 2021 se lanzó el Plan de Educación Especial Rural

(PEER), enfocado en fortalecer la educación rural en las entidades territoriales, dirigido exclusivamente a los municipios PDET.

El PEER 2021 reconoce la realidad actual de la ruralidad en Colombia y aborda la educación desde todos sus ámbitos y niveles, con especial énfasis en la atención integral a la primera infancia y en la implementación de estrategias de educación de calidad desde el nivel preescolar hasta la educación media. Asimismo, promueve una educación rural superior inclusiva y de calidad, con parámetros que aseguran la acogida, el bienestar y la permanencia de los estudiantes.

Derivado del Proyecto de Educación Especial Rural (PEER, 2021), surgieron varios documentos que reflejan la actualidad, los avances y las perspectivas de la educación en las zonas rurales de Colombia. Entre ellos destacan el "Manual para Realizar los Planes de Educación Rural" y "Más y Mejor Educación", ambos publicados en 2022. El "Manual para Realizar los Planes de Educación Rural" (2022) proporciona a las administraciones herramientas para atender de manera específica las necesidades y aspiraciones educativas de la población rural.

Por otro lado, "Más y Mejor Educación" (2022) es una nota técnica que analiza los antecedentes, avances y retos de la educación rural, considerando la educación como una política de Estado con vistas a un crecimiento económico sostenible. Este documento propone un enfoque participativo en el desarrollo de las ruralidades, reconociendo las diferencias internas de las comunidades y concibiendo a los individuos como actores activos en su propio desarrollo. Se plantea un cambio de paradigma que deja atrás las políticas asistencialistas, empoderando a las comunidades rurales como agentes de su propio progreso.

T2 Conclusiones

El análisis del recorrido histórico de los avances en la creación de políticas públicas para la educación rural en Colombia, a partir de la Ley General de Educación, revela que los Modelos Educativos Flexibles (MEF) han sido fundamentales en este proceso. Estos modelos, al adaptarse a las necesidades y particularidades de las poblaciones rurales mediante su flexibilidad curricular, han logrado fomentar la acogida, el bienestar y la permanencia de los estudiantes.

El Modelo Educativo Flexible más conocido y difundido a nivel nacional es el denominado "Escuela Nueva", dirigido a niños de zonas rurales de entre 6 y 12 años en aulas multigrado de primaria. Este modelo se caracteriza por promover un trabajo autónomo y colaborativo a través de guías de aprendizaje, con materiales didácticos que cubren las áreas de ciencias sociales, ciencias naturales, lenguaje y matemáticas, desde primero hasta quinto grado. Es importante señalar que este modelo no incluye materiales específicos para el grado de transición. Sin embargo, en el material para docentes (Tomo I), se ofrecen algunas herramientas pedagógicas y didácticas aplicables a los grados de transición y primero.

En cuanto a la educación rural infantil en Colombia, específicamente en el grado transición, según los documentos oficiales del Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2022) y (PEER, 2021). Se evidencia grandes desafíos, pues no mencionan la existencia de un modelo flexible aplicable directamente a este nivel, además se observa una baja cobertura en el grado de transición en entornos rurales, así como la escasez de docentes especializados en educación infantil en estas áreas. Además, la formación tanto inicial como continua de los docentes carece de un enfoque integral hacia la educación infantil en contextos rurales, lo que dificulta la adecuada atención a las necesidades específicas de los niños en estas comunidades.

Por otro lado, el modelo predominante en las escuelas rurales en Colombia, Escuela Nueva, en relación con la educación infantil, carece de un marco teórico y metodológico que oriente a los docentes en la integración de las características propias del grado transición dentro de la dinámica de las escuelas multigrado. Estos aspectos evidencian la complejidad y la urgencia de abordar la educación rural infantil en Colombia desde una perspectiva que reconozca y atienda las particularidades de estos contextos.

La educación rural para el grado transición en Colombia ha sido objeto de escrutinio en los documentos oficiales del (MEN, 2010). Se observa una carencia de referencias explícitas a modelos flexibles que puedan ser directamente aplicados en este nivel educativo. El modelo de Escuela Nueva, aunque ampliamente reconocido y empleado en la educación primaria, no ha sido concebido para el grado transición. Por otro lado, el enfoque "Preescolar Escolarizado y No Escolarizado" (Lavao, 2007)

tampoco proporciona una solución integral, ya que está diseñado para una tipología específica de población rural, dejando fuera otras realidades rurales del país.

Esta ausencia de referenciación documental revela una brecha en el abordaje de la educación infantil rural en Colombia, específicamente en el grado transición. La implementación y creación de modelos flexibles propios parecen ser insuficientes o inexistentes en el contexto actual. Además, cualquier intento de asimilación de otras metodologías se percibe como un medio para alcanzar cobertura en este nivel educativo, sin profundizar en reflexiones pedagógicas que puedan abordar y desarrollar adecuadamente este tema.

Por lo tanto, se requiere una revisión exhaustiva de las políticas educativas y una mayor atención a las necesidades específicas de la educación infantil rural en Colombia, especialmente en el grado transición. Esto implica la formulación de modelos flexibles que se adapten a las diversas realidades rurales del país, así como una reflexión pedagógica profunda que garantice la calidad y pertinencia de la educación en este nivel.

T2 Referencias

- Acosta, W., Ángel, N., Tito, P., Vargas, A. y Cárdenas, D. (2020). *Liderazgo en la educación rural con enfoque territorial*. Universidad de La Salle.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *CONPES 3500*. Ministerio de Educación Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *CONPES 3970*. Ministerio de Educación Nacional.
- Fernández, J., Fernández, M. y Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad*. Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Gobierno Nacional de la República de Colombia. (1996). *Contrato social para Colombia*. Gobierno Nacional.
- Laboratorio de Economía de la Educación y Pontificia Universidad Javeriana. (2023). *Características y retos de la educación rural en Colombia*. Publicaciones y Documentos Javeriana.

- Luis, L. (2006). Ruralidad y educación rural. Referentes para un Programa de Educación Rural en la Universidad Pedagógica Nacional. *Revista Colombiana de Educación*, (51), 138-139.
- Martínez, J. y Jiménez, A. (2011). Globalización, nuevas ruralidades y escuela. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 15(3), 1–12.
- Ministerio de Educación Nacional. (1999). CONPES 3056. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Manual para la ejecución y planeación de planes de educación rural*. Corpoeducación.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Plan Especial de Educación Rural*. Gobierno Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2021a). *Plan Especial de Educación Rural*. Gobierno Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2021b). *Informe cualitativo: Avance Plan Nacional Sectorial de Educación Rural*. Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Más y mejor educación rural: Avances hacia una política pública para la educación en las ruralidades en Colombia*. Gobierno Nacional.
- Parra, A., Mateus, J. y Mora, Z. (2018). Educación rural en Colombia: el país olvidado, antecedentes y perspectivas en el marco del posconflicto. *Nodos y Nudos*, 6(45), 52–65.
- Sumpsi, J. (2006). Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (210), 41-71.