

PATRICIA HERRERA KIT
JORGE IVÁN CUERVO
CLAUDIA LUGO UPEGUI
(EDITORES)

**El referencial
de Política Pública:
cuatro estudios de caso
Una aproximación desde
Colombia**

Universidad Externado de Colombia

El referencial de política pública : cuatro estudios de caso : una aproximación desde Colombia / María Cristina Guevara Astudillo [y otros] ; Patricia Herrera Kit, Jorge Iván Cuervo y Claudia Lugo Upegui (eds.) – Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019.

305 páginas : gráficas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587902518

1. Política pública – Colombia -- Estudio de caso 2. Mujeres -- Aspectos sociales – Colombia 3. Educación rural -- Colombia I. Herrera Kit, Patricia, editora II. Cuervo, Jorge Iván, 1959-, editor III. Lugo Upegui, Claudia, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

320.6 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Diciembre de 2019

ISBN 978-958-790-251-8

- © 2019, PATRICIA HERRERA KIT, JORGE IVÁN CUERVO Y CLAUDIA LUGO UPEGUI (EDS.)
- © 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2019

Imagen de cubierta: *Los lagartos*, por M. C. Escher, 1943

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 3

EN BUSCA DEL GENOMA DEL REFERENCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR RURAL¹

ELIZABETH MORENO BARBOSA

INTRODUCCIÓN

Colombia en su lato territorio está conformada en alrededor de un 30% por población que habita en la zona rural pues, de acuerdo con las categorías² propuestas por la Misión para la Transformación del Campo, un 60% de los municipios es rural. Esta “ruralidad” es un continuo que permanece en las grandes urbes, al sostener una relación estrecha con las actividades agropecuarias. Además, es una zona productora de riqueza para el país, al ser alacena de un sinnúmero de recursos naturales que se extraen diariamente para las demandas locales e internacionales (Ocampo, 2014, pp. 1-4; Pérez & Pérez, 2002, p. 35).

Existe, empero, una política que discrepa de la importancia que tiene el campo en sus dimensiones económica, polí-

-
- 1 Este capítulo es resultado de la investigación realizada para obtener el título de maestría en gobierno y políticas públicas en la Universidad Externado de Colombia.
 - 2 De acuerdo con Ocampo, estas categorías conservan la división político-administrativa del país, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación (2014).

tica, social, cultural y ecológica; con un acento que privilegia el desarrollo urbano (Pérez & Pérez, 2002, p. 38; Ocampo, 2014, pp. 1-2), en el que la dualidad urbano-rural mantiene aún una brecha ostensible. Si bien la población colombiana considerada pobre cedió en 0,8 puntos porcentuales (pp) para 2017 con relación al año inmediatamente anterior, la pobreza multidimensional, captura al 17% de la población (Dane, 2018a, p. 2). Y mientras la pobreza multidimensional en las cabeceras municipales es del 11,4% para 2017, en los centros poblados y rural disperso, dicha situación concentra al 36,6% de la población para el mismo período (Dane, 2018a, p. 2). Esta pertinacia lleva a que Colombia sea uno de los países más desiguales de América Latina, con una persistente desigualdad territorial, “donde los territorios rurales han sido sistemáticamente los más rezagados de las dinámicas de desarrollo” (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [Rimips], 2018a, p. 13), generando, además, un efecto migratorio de la población rural hacia las grandes urbes, ante la falta de oportunidades (Pardo, 2017, pp. 8-9; Rimips, 2018b, p. 4; DANE, 2014; Misión para la Transformación del Campo, 2015, pp. 5-24).

Esta problemática se extiende a la educación que, desde su expansión a mitad del siglo xx y luego de la segunda guerra mundial, presenta un mayor auge y desarrollo en las áreas urbanas, marginando y rezagando a la zona rural de los beneficios del desarrollo e industrialización que comenzó a experimentar Colombia desde ese período (Corvalán, 2016, pp. 42-44). Como resultado de esta dilación histórica en el diseño y construcción de políticas educativas para la zona rural, se tiene, por ejemplo, que para el 2017 mientras la población urbana de 15 años y más alcanzó la educación obligatoria (9,68 años), el mayor nivel educativo en las zonas rurales es la primaria completa y un año de la secundaria (6,04 años), a pesar de que la mayor parte de los programas en educación rural se ha enfocado en la educación básica y media (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2018a).

El atraso relativo del campo en educación ha llevado a una pobreza rural que se evidencia en cuatro indicadores que hacen parte del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): la tasa de analfabetismo, el bajo logro educativo, la inasistencia escolar y el rezago educativo (Pérez & Pérez, 2002, p. 40; Ocampo, 2014, p. 6; Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2018b, pp. 1-2; Dane, 2018b, pp. 31-32). La tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más muestra en 2017 un resquicio de 13,9 pp entre la zona urbana y rural, con una tasa de 5,9% en las cabeceras, en contraposición de un 19,8% para los centros poblados y rural disperso. Por su parte, el bajo logro educativo en cabeceras alcanzó un 34,6% en contraste de un 77,0% en los centros poblados y rural disperso. La inasistencia escolar en las cabeceras se ubicó en un 2,5% a diferencia de un 5,9% en centros poblados y rural disperso. Y, finalmente, el rezago escolar en cabeceras llegó a un 27,4% en contraste de un 36,7% en zonas dispersas (MEN, 2018b, pp. 1-2; Dane, 2018b, pp. 31-32).

En educación superior, pese a la existencia a lo largo de la historia reciente del país de intervenciones estatales, la zanja es más amplia. Por ejemplo, mientras 4 de cada 10 estudiantes en 2016, que se gradúan de la media en la zona urbana, logran transitar de forma inmediata en el siguiente año a la educación superior, en la zona rural solo dos de cada 10 bachilleres lo logran (MEN, 2017a, p. 9; MEN, 2018c, pp. 11-17). Pérez y Pérez subrayan, en este sentido, que la población rural que oscila entre las edades de 20 a 49 años es la que abandona o queda marginada de la educación formal, condenando a este grupo etario a un rezago en cuanto al acceso a ciertos beneficios del desarrollo (2002, p. 38). Las menguadas oportunidades de acceso se fundamentan, entre otras razones, en la baja oferta regional de educación superior, la baja pertinencia y la baja calidad de los programas que imparten las instituciones de educación superior (MEN, 2016). A lo anterior se suma, una tendencia decreciente en la matrícula rural en los niveles técnico y tecnológico, así

como en el universitario pasando, por ejemplo, de 40.700 estudiantes de zonas rurales en 2010 a 25.826 en 2017 (MEN-Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES], 2018).

Así, pese a los esfuerzos que el Ministerio de Educación Nacional retomó en el 2003, ante la importancia de desconcentrar la oferta de educación superior de la zona urbana y llevar oferta a zonas apartadas sin presencia institucional de educación superior, los resultados no fueron los esperados, al implementar los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres)³, en especial, por la falta de articulación y bajo compromiso de los miembros que conformaban las alianzas junto con el alto costo que tenían que asumir los estudiantes para matricularse en los Ceres. A esto se suman las diferencias significativas en calidad para algunos de los Ceres⁴ (DNP, 2014 pp. 1-11; Oede, 2016, p. 273; Pardo, 2017, p. 34; Unión Temporal Econometría – SEI; 2015, pp. 2-6), conduciendo a su fenecimiento a partir del 2014 y, hasta la fecha, de expiración de cada una de las alianzas realizadas.

El grácil hilo de intervenciones gubernamentales en lo rural ha ido instaurando quedamente una brecha en aquellos territorios apartados, de difícil acceso y con un incipiente desarrollo económico, inmersos, a su vez, en una situación de violencia y conflicto armado que ha regido por más de medio siglo en el país (Ocampo, 2014, p. 2; Cesu, 2014, pp. 45-95; MEN, 2017a, p. 2).

Así, el universo de significación de las diferentes matrices cognitivas o marcos de interpretación de la educación superior rural desde la Constitución, colige en una interacción

3 A través de alianzas entre el Gobierno Nacional, subnacional, academia, sector productivo y sociedad civil (MEN, 2010, p. 116; PARDO, 2017, p. 34).

4 La evaluación realizada a los Ceres encontró diferencias significativas entre el puntaje en las Pruebas Saber Pro de los graduados Ceres y el promedio de sus IES, para las pruebas de lectura, inglés, escritura, razonamiento cuantitativo y competencias ciudadanas (DNP, 2014 pp. 1-11).

entre actores políticos (gobierno, administración) y actores privados (grupos de presión, grupos de interés) por la toma de la palabra (producción de significación) y una toma de poder (estructuración de un campo de fuerzas), que perfila el contenido y alcance de la política pública de la educación superior rural que, por cerca de tres décadas, ha sido un efecto residual de todas las acciones que se han volcado a mejorar las condiciones de la educación superior urbana.

El escenario actual de implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana con los que, entre otros, reaparece en la agenda pública el asunto de la educación superior rural⁵, que condujo al Gobierno Nacional a crear, en el marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Plan Especial de la Educación Rural (Peer), instiga a reconstruir lo que a partir de la Constitución de 1991 ha buscado la política pública en la actuación del campo educativo rural, en especial, en el de la educación superior rural, a partir del análisis del proceso mediante el cual el Estado ha elaborado las representaciones del problema educativo rural y de sus soluciones. En otras palabras, el objetivo central de este documento es identificar los referenciales que se han construido de la educación superior rural a lo largo del tiempo y que han llevado al Ministerio de Educación Nacional como cabeza de sector, a construir su propia imagen sobre la cual ha definido las propuestas implementadas en política pública para intervenir en este campo social. Lo anterior, visto a partir del papel de las ideas en la formación de las políticas públicas (Muller, 2010, pp. 113-114), pone de manifiesto el referencial que ha guiado y privilegiado el accionar político educativo en educación superior (MEN, 2017b, pp. 9-10; MEN, 2018a, p. 4).

5 Como una de las exigencias hechas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) tras haberse firmado la paz en Colombia.

Ahora, en un contexto de construcción de paz para el cual la educación superior rural es una pieza fundamental en un acuerdo que pone fin a la guerra y reivindica lo rural, se propone un plan que reposiciona la educación superior rural y que orienta los esfuerzos a fortalecer las capacidades para el desarrollo rural; lo que puede conducir a un cambio en el referencial, entendido como la representación que se hace sobre una problemática particular a partir de la construcción de una imagen⁶ de la realidad sobre la que se quiere intervenir (Muller, 2010, pp. 116-118), que guía la política en educación superior.

Reconstruir e identificar los referenciales en educación superior rural permite tener un conocimiento más amplio del tema, así como también una mejor comprensión de las decisiones de política y el contexto que ha llevado, o no, a desarrollar estrategias de oferta de este nivel educativo a la población que habita en la zona rural. Además, en el contexto de los debates actuales, que insisten en volcar los lineamientos de política para garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 27; MEN, 2017a, pp. 9-10; MEN, 2018a, pp.45-62; MEN, 2018c, pp. 1-21; MEN, 2018d, pp. 14-17, 211-235; Universidad Nacional de Colombia, 2016, pp. 3-18; Ocde, 2018; pp. 73-77); el presente documento es un medio que, a través del análisis en la evolución del referencial, recoge dicha importancia.

Esta reconstrucción sirve, además, como instrumento de análisis de la política en educación superior rural y como referente para la construcción de nuevos lineamientos

6 Entendida como un vector implícito de valores, normas y algoritmos, dando significación a lo que se hace (MULLER, 2010, p. 118).

políticos para la Colombia rural. De igual forma, es una ventana de oportunidades, por un lado, al ser un aporte a la literatura académica en la materia, dado que hasta la fecha, la producción académica es limitada y escasa. Y, por otro lado, es la aurora a nuevas investigaciones y profundizaciones en la materia. No obstante lo anterior, es importante resaltar que este documento no pretende, en ningún caso, evaluar la pertinencia de las intervenciones realizadas, ni proponer nuevos referenciales en la política educativa de educación superior rural.

En este sentido, el capítulo se estructura en tres partes más la presente introducción, y una serie de conclusiones para el cierre. El primer aparte, presenta a partir de la reflexión para el caso de interés de esta investigación, los elementos cardinales del referencial propuesto por Pierre Muller.

Luego, en el segundo aparte se busca reconstruir el referencial de la educación superior en Colombia a partir de una categorización de los vectores de significación con base en los cuales se desarrolló el accionar de política pública educativa en los distintos niveles educativos por los que transita el ser humano. El aparte se desarrolla en función de los períodos de gobierno que se dieron desde la Constitución hasta la vigencia 2018, y que se resumen en una línea de tiempo con los grandes referentes en cada período de gobierno. Este capítulo se construyó a partir de la revisión y análisis documental de los documentos de política⁷.

7 Planes nacionales de desarrollo desde 1990 hasta 2018; informes de gestión del Ministerio de Educación Nacional para el período de observación; documentos de evaluación y de resultado de DNP y Econometría, planes nacionales decenales de educación; lineamientos de educación inclusiva, informes de la Oede, informes y recomendaciones de la Unesco; el Acuerdo por lo Superior 2034; Acuerdo de Paz; el Plan Especial de Educación Rural; el Plan Rural de Educación Superior; el Contrato Social Rural para Colombia de 1996; la Ley 30 de 1992, la Ley General de Educación, la Ley de la Juventud, la Ley 119 de 1994; Programa Colombia Joven; Diagnóstico de la Juventud en Colombia; Lineamientos de Política para la Juventud Rural en Colombia; informes sobre

Este hilo conductor desemboca en el último aparte, que busca reconstruir el contenido del referencial de la educación superior rural a través de la descodificación del genoma del referencial. En este sentido, el aparte se organiza en función de tres dimensiones. La primera presenta los referenciales en educación rural; la segunda presenta, por grandes hitos, el referencial de la educación superior rural; y la tercera presenta la decodificación de los genes del referencial de la educación superior rural a través de los cuatro niveles de percepción propuestos por Muller. Finalmente, en una línea de tiempo se resumen las imágenes de estos genes, a partir de los grandes hitos del período de observación. Este capítulo se construyó a partir de la revisión y análisis documental, junto con los resultados de las entrevistas realizadas a tomadores de decisiones y expertos⁸ en el tema. Finalmente, se exponen las conclusiones de todo el ejercicio académico y de análisis de la recolección documental realizada.

El marco de análisis bajo el cual se desarrolla el presente documento, se circunscribe en una línea de investigación cualitativa de tipo constructivista, empleando el estudio de caso intrínseco. Para esta investigación, se entiende el estudio de caso intrínseco como aquella herramienta analítica que, bajo el enfoque teórico del referencial, permite identificar y comprender las particularidades de la educación superior rural para el caso colombiano, acotando el estudio temporalmente a los últimos 28 años a partir de la Constitución de 1991. Esta herramienta, al reconocer la singularidad del caso de interés, permite tener una perspectiva privilegiada en sus dimensiones social, cultural y psicológica (Galeano, 2012, pp. 67-69).

pobreza; Documento de Recomendaciones para la Construcción de la Política Pública de Educación Superior como Vector de Paz; entre otros.

8 Se realizaron cuatro entrevistas a expertos en educación superior y tomadores de decisiones. A ellos, quiero darles las gracias por el espacio que me concedieron, por sus relatos y percepciones sobre la educación superior y la educación superior rural.

1. EL MARCO TEÓRICO DEL REFERENCIAL

Como se mencionó en el capítulo uno, los marcos teóricos para el análisis de las políticas públicas se pueden catalogar en dos grandes corrientes, una, el paradigma positivista, que domina la mayor parte del desarrollo científico tradicional (Roth Deubel, 2007a, pp. 45-46); y la otra y más reciente, la postura constructivista. Estos paradigmas se diferencian por su manera de ver la realidad (ontología), por el tipo de relaciones entre saber e investigar (epistemología) y por la metodología (Roth Deubel, 2007a, pp. 45-46) empleada para descubrir el conocimiento (Roth Deubel, 2007b, p. 32).

De la postura constructivista, se desprende el enfoque teórico de Pierre Muller bajo el cual se desarrolla este capítulo, en el que la realidad es relativa (Berger y Luckmann, 1975 en Roth Deubel, 2007b, pp. 33-35) y parte de múltiples construcciones sociales, negando la existencia de una realidad objetiva, al considerar que cada individuo de la sociedad percibe un mismo fenómeno de forma diferente (Roth Deubel, 2015, p. 77; Labra, 2013, p. 15). El marco del referencial de Pierre Muller integra el papel de las ideas a la dimensión global que obra en la formación de políticas públicas (Roth Deubel, 2015, p. 109), en el que se confiere importancia a los valores, a las ideas y a las representaciones, en el estudio de las políticas públicas (Roth Deubel, 2007a, p. 49; Muller, 2010, p. 114). En esta perspectiva, la política pública se funda como un proceso mediante el cual una sociedad construye su relación con el mundo, es decir, una construcción de una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir que, en últimas, es el referencial de la política pública (Muller, 2006, p. 95; Muller, 2010, pp. 113-114).

Para Muller, el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo relacionados entre sí (valores, normas, algoritmos e imágenes), los cuales fueron explicados en el capítulo uno. En el contexto de esta investigación, se tiene, por ejemplo, para cada nivel de percepción, lo siguiente:

(i) Valores: el debate entre la ampliación de la cobertura que se ha centrado en la zona urbana y las políticas para disminuir la brecha urbana-rural que aporta, en una menor magnitud a la ampliación de cobertura, considerando el mayor costo de atender a población dispersa. (ii) Normas: todos los habitantes de la zona rural tienen acceso a la educación superior. (iii) Algoritmos: si existe una política rural, entonces puede haber progreso en el campo. Y (iv) Imágenes: los jóvenes de la población rural progresan en el campo.

Desde el puesto y papel de un sector en una sociedad, el referencial se descompone en los tres elementos (global, sectorial y transaccional), descritos en el primer capítulo. Para el caso de interés, se tiene, por ejemplo, en lo global, la disputa entre mayor acceso a la educación superior o mayor equidad en el acceso a este nivel educativo. La Unesco, en el marco del Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar en el 2000⁹, evaluó los logros alcanzados en educación en 183 países, encontrando que si bien se ha mejorado el acceso a la educación, este sigue siendo inequitativo a nivel regional y en especial en aquellas zonas apartadas y dispersas (Unesco, 2001, pp. 7-9).

A partir de la Constitución de 1991, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), máxima institución suprarregional en educación, ha promulgado en distintas convenciones y objetivos¹⁰, acciones tendientes a brindar una educación inclusiva y equitativa, con suficiente reflexión internacional en torno a

9 Este es un espacio de promoción de los valores y normas, que orienta a que las políticas educativas sean inclusivas para todos los habitantes de una nación.

10 La Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, firmada en 1960 y de la cual Colombia no hace parte; la Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, firmada en París en 1989 y revisada en 2001, de la cual Colombia sí hace parte; la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (UNESCO, 2015).

la educación y a la educación superior. Empero, no se entrevé, un referente puntual para la educación superior rural.

No obstante, desde la economía del conocimiento, bajo el marco universidad-empresa, se atiza una política global que lleva a que las inversiones que hacen las instituciones de educación superior (IES) en investigación, desarrollo e innovación (I + D + i); generen capital cognitivo¹¹ que, junto con la adopción de la nueva gestión pública¹² (Moreno, 2017, pp. 27-44), busca atender las demandas, inclusive, de la educación superior para la ruralidad, más que como un compromiso social (Sarabia, 2016, pp. 15-21); como un activo productivo y un bien privado, que les retribuye a las IES, retornos financieros (Moreno, 2017, pp. 27-44). Esto, en últimas, es el referencial global más próximo a la educación superior rural.

El referente sectorial, para educación, depende de la representación que se tiene del puesto de la educación en la sociedad, el cual se ve enfrentado a disputas con los demás sectores, para la inscripción y posicionamiento de sus problemáticas en la agenda de gobierno.

Como el interés de esta investigación se centra en las particularidades del referencial de la educación superior rural en Colombia como política pública, y no en las acciones que desarrolla cada IES en el marco de su autonomía universitaria, el análisis se desarrolla, solo, bajo el referencial sectorial. Bajo este enfoque, el siguiente apartado busca construir el referencial por el que ha transitado la educación superior, durante el período 1991-2018, en cuyo panorama la educación superior rural ha tenido un particular espacio.

11 Considerado como un bien rentable para quienes lo reciben (Alvarado, 2009, pp. 407-413).

12 RHOADES y SPORN (2002), y CHRISTENSEN (2011) citados por MORENO (2017, p. 31), afirman que en los últimos decenios muchas de las reformas en las IES han sido inspiradas en la nueva gestión pública (NGP); la cual introduce los conceptos de administración eficiente y eficaz a los procesos y servicios ofertados, en este caso, por el sistema educativo superior.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL REFERENCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Al inicio de la década de los noventa, la educación se erige como un derecho fundamental de toda persona y como un servicio público con una función social. En educación superior, toma relevancia la autonomía universitaria y se da importancia a que los jóvenes tengan acceso a la educación superior a través de mecanismos de financiamiento. En ese sentido, se promulga la Constitución de 1991 (arts. 67 y 69).

Un año después se dan los fundamentos de la educación superior y, para ello, se expide la Ley 30 de 1992, carta de navegación en educación superior con la que se realiza la autonomía universitaria de las IES; el fomento a la educación superior; la inspección, vigilancia y ámbito sancionatorio; los sistemas de acreditación; el bienestar universitario; y los órganos de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. De esta ley se desliga, además, el Sistema Nacional de Acreditación (SNA), el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); como instituciones para garantizar y propender por la calidad educativa del nivel superior.

Desde la Constitución se han elaborado siete Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los cuales, como resultado del campo de fuerzas para instaurar el problema público de educación en la agenda de gobierno, han sido diseñados y construidos desde distintos marcos de interpretación del sector, a partir de la estructura de significación que los tomadores de decisión han leído de las principales problemáticas educativas a las que se les debe dar solución, esto es, a lo que Muller denomina la decodificación de lo real (2010, p. 117). Esta lectura de lo real percibido en educación, se crea a partir del sistema de creencias, valores, afiliaciones políticas y demás procesos cognitivos subjetivos de los tomadores de decisión, quienes proyectan una imagen de la realidad del sector sobre la que se quiere intervenir y estructuran el problema público que, luego, a través de una operación

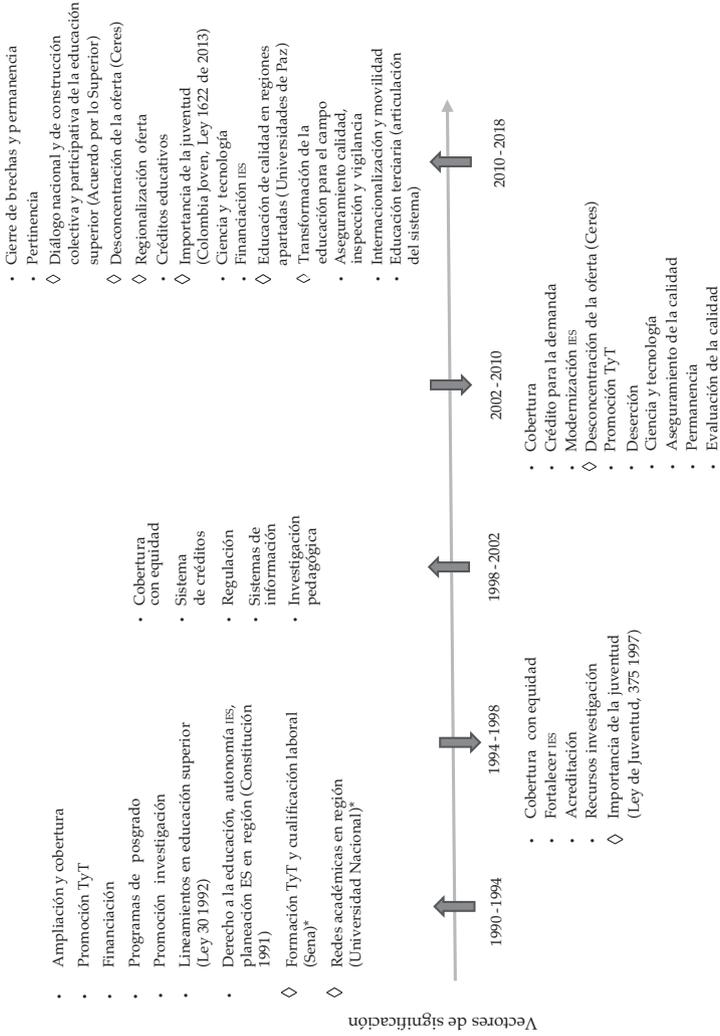
de recodificación de lo real (Muller, 2010, p. 117), permite operativizar el problema público (Ordóñez, 2013, p. 122) y diseñar las estrategias de acción.

Dichas estrategias de acción en educación, en función de las imágenes del sector con base en la representación del problema, fueron reconstruidas a partir de un ejercicio analítico de los documentos de política¹³, categorizadas en tres vectores de significación con los énfasis en política de cada gobierno del período de observación: acceso y permanencia, calidad y pertinencia, y, de forma transversal, fortalecer el sector y dotarlo de eficiencia. Los dos primeros vectores se subdividen, a su vez, entre el ciclo de formación por el que transita el ser humano, partiendo de la atención a la primera infancia, transitando por la educación preescolar, básica y media y finalizando con la educación superior. En este último nivel, se incluyó la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH).

Como resultado de este ejercicio de análisis, se puede sostener que los referenciales que han definido y han prevalecido en el contenido de la política pública en educación, se cimantan sobre la imagen que representa el problema de la falta de acceso y la deserción de los estudiantes del sistema educativo; en especial, en la educación preescolar, básica y media; al ser, por mandato constitucional, obligatoria desde los 5 hasta los 15 años de edad (Const., 1991, art. 69). Por su parte, en educación superior, la construcción de la imagen sobre lo real percibido y que dista de lo real deseado, ha centrado el accionar político en ampliar la cobertura y mejorar la calidad. La siguiente línea de tiempo presenta, de forma sucinta, esos grandes vectores de significación en educación superior sobre los cuales se erigieron las acciones en política educativa. En mayor detalle, el Anexo 1 contiene la matriz cognitiva del referencial en educación para el período 1990-2018.

13 Véase nota 8.

Ilustración 1. Vectores de significación en educación superior 1990-2018



- Vectores de significación en educación superior
 - ◊ Vectores de significación en educación superior rural
 - * Programas que han sido transversales durante todo el período de estudio, desde su implementación y que tocan a la ES rural ES: educación superior
- Elaboración propia a partir del contenido de los planes de gobierno e informes de gestión en educación para el período 1990-2018, junto con los demás documentos de política que se analizaron y las entrevistas realizadas a expertos en educación superior¹⁴.

14 Los períodos de gobierno 2002-2006 y 2006-2010 se agruparon como uno solo, al ser liderados por el mismo tomador de decisión. De igual forma, se procedió con los períodos 2010-2014 y 2014-2018, aunque para esta última agrupación, la cartera educativa, estuvo liderada por tres ministras.

Bajo este horizonte de tiempo y espacio, el referencial de la educación superior ha transitado por diferentes marcos de interpretación bajo un sistema jerarquizado de creencias en el que unas normas han prevalecido sobre otras, manteniéndose, no obstante, el referente de ampliar la educación superior y mejorar su calidad. Por ejemplo, en el período 1990-1994 la imagen sobre la cual se implementaron las acciones en la categoría de acceso y permanencia se centraron en mejorar la oferta de programas de educación superior, promover la educación técnica y tecnológica (TyT), y la de formación para el trabajo, así como los mecanismos de financiación de la demanda de este nivel educativo (DNP, 1991, pp. 4-30).

En cuanto a calidad, la rápida expansión de la educación superior en la década de los 80 dejó una atomización institucional, aislada de una adecuada calidad en la prestación del servicio (DNP, 1991, pp. 14-15). En este sentido, las acciones en política se orientaron a la creación de programas de maestrías y doctorado, promover los espacios de investigación, reestructurar los sistemas de docencia y reestructurar las facultades de educación y las escuelas normales superiores (ENS) (DNP, 1991, Cap. 3, pp. 4-30).

Para el siguiente período, 1994-1998, se dio continuidad al referente de ampliación de cobertura, con esquemas de financiación y subsidio a la población con escasos recursos económicos; y se dio relevancia a consolidar el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) como mecanismo para articular y dar movilidad educativa, en un trabajo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). En este período, otro vector de significación fue la ausencia de políticas encaminadas a la juventud, dando origen al Viceministerio de la Juventud, como estrategia para ampliar las oportunidades de los jóvenes y fortalecer la capacidad institucional de atención a la juventud, tanto en el nivel central como en el regional (DNP, 1995, Cap. 5, pp. 4-11). Este Viceministerio hizo parte de la estructura orgánica del Ministerio de Edu-

cación Nacional. Actualmente, es el programa Colombia Joven de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud a cargo de la Presidencia de la República.

Por su parte, en relación con el referente de calidad para ese mismo período, las percepciones del gobierno llevaron a replantear las condiciones de la acreditación como respuesta a las necesidades sociales y académicas de cada disciplina y dar prioridad a la asignación de recursos estatales y los de crédito educativo para investigación científica y tecnológica a programas acreditados (DNP, 1995, Cap. 5, pp. 4-11).

En el período 1998-2002, la imagen en educación respondía a la necesidad de ampliar la cobertura, con acciones de política orientadas a fortalecer los mecanismos de financiación de la demanda, en especial para población vulnerable y mejorar la regulación a las IES públicas. Para ello, se creó el programa “Colombia: sociedad del conocimiento” bajo el cual, leído desde los cuatro niveles de percepción de la estructura de significación propuesta por Muller (2010, pp. 117-118), también tenía en su horizonte, implantar un nuevo referencial en educación superior con la reforma a la Ley 30 de 1992 y que respondiera a las realidades sociales del país (DNP, 1999, pp. 197-257). No obstante, este cambio no se dio, y en un segundo intento de reforma a esta Ley en el período 2010-2014, también en un escenario de diálogos de paz, tuvo como respuesta, una movilización estudiantil en 2012 que luego de tres años de discusión con estudiantes, rectores, profesores, el sector productivo, el Gobierno Nacional y la comunidad en general, terminó en un acuerdo denominado el Acuerdo por lo Superior a 2034, como acción de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en un escenario de paz y con un horizonte de tiempo de 20 años para su materialización (MEN, 2014, p. 154).

En cuanto a la imagen de la calidad para el período 1998-2002 las acciones se enfocaron en la promoción de la investigación pedagógica y el mejoramiento de la eficacia del sistema de información de la educación superior. De este

período se destaca el avance en el proceso de acreditación de los programas de educación superior, con evaluación de los estándares mínimos y requerimientos para mejorar la calidad (DNP, 1998, pp. 10-12; DNP, 2002, p. 46).

Transcurridos los primeros 12 años del período en estudio, las acciones de ampliación en cobertura solo permitieron alcanzar una tasa en educación superior del 23,6% en 2002, esto es, menos del 25% de los estudiantes graduados de la media (MEN, 2010, pp. 114-122). Esta imagen capturada de la realidad por el gobierno de turno, llevó a que en el período 2002-2006, la educación superior presentara un cambio sustancial en su organización con el programa de la Revolución Educativa. Bajo este programa, se creó el Viceministerio de Educación Superior dentro de la estructura orgánica del Ministerio, absorbiendo las funciones que ejercía en su momento el Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior (Icfes)¹⁵. En cuanto a las estrategias de ampliación de cobertura, se presentaron algunas modificaciones a las ya existentes; por ejemplo, en los esquemas de financiación a través del crédito educativo, en especial para estudiantes de bajos recursos y la promoción de la educación TyT; también se dio importancia a mejorar la gestión de las universidades públicas en el uso de los recursos (DNP, 2003, pp. 163-182 & MEN, 2010, pp. 114-131). En este período, para dar respuesta a la problemática de la baja cobertura en educación superior en las regiones y la concentración de la oferta en la zona urbana, se crea, por primera vez, un programa para desconcentrar la oferta de educación superior con los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), y llegar con este nivel educativo a territorios que no contaban con esta oferta. Siendo una de las primeras acciones en educación superior rural como

15 Hoy en día, el Icfes es el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, conservando sus siglas iniciales.

política desde el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2010, pp. 116-118).

En lo que respecta a la problemática de la calidad de la educación superior, las estrategias se enfocaron a una mayor financiación para su mejoramiento, completar la reglamentación de estándares mínimos para el registro calificado en todos los programas de pregrado, crear el observatorio laboral para monitorear y hacer seguimiento de los egresados, así como su ingreso al mercado laboral, financiar estudios de doctorado con recursos de crédito, reforzar el sistema nacional de acreditación y el fomento a la inspección y vigilancia, fomentar la acreditación voluntaria de alta calidad, evaluar de forma obligatoria la calidad de la educación superior a través de los exámenes de calidad de la educación superior (Ecaes) a todas las carreras, crear programas de doctorado de forma conjunta entre las instituciones de educación superior (IES), fortalecer y crear grupos y centros de investigación, fortalecer el sistema nacional de información de educación superior (SNIES) e impulsar la investigación en educación superior (DNP, 2003, pp. 163-182 & MEN, 2010, pp. 178-187). Para los siguientes cuatro años, período 2006-2010, se continuaron las estrategias de la Revolución Educativa para ampliar la cobertura y vuelve como referente el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). A partir de este período, otra problemática que cobra importancia se relaciona con las altas tasas de deserción en educación superior; este nuevo referencial, se traduce en acciones para promocionar el acompañamiento a los estudiantes con bajo rendimiento académico y motivar a las IES a generar acciones para aumentar la permanencia en el sistema educativo superior (DNP, 2007, pp. 150-167 & MEN, 2010, pp. 178-209). En lo que concierne a calidad, se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) encargada de la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cum-

plimiento de requisitos para la creación de instituciones de educación superior y de programas, asumiendo las labores de inspección y vigilancia. De igual forma, se promovió la creación de nuevos programas a nivel regional acordes con las necesidades de cada zona, se fortaleció el desarrollo de la ciencia y la tecnología; y se desarrollaron nuevas metodologías y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como mecanismo para desconcentrar la oferta y llegar a las distintas zonas del país con programas de educación superior pertinentes y de calidad (MEN, 2010, pp. 178-209).

En 2010-2014 el referencial se centró en cerrar las brechas en calidad y cobertura, siendo la calidad de la educación la imagen más importante para este período de gobierno. En relación con las acciones de política para ampliar la cobertura y permanencia en educación superior, se destacan: el subsidio a la tasa de interés con tasa cero para los estudiantes de estratos bajos y reducción de tasas a la población estudiantil; subsidios de sostenimiento; creación de fondos especiales para educación superior; continuidad a la estrategia de los Ceres; y la publicación en 2016 de los Lineamientos de Política de Bienestar para IES como política transversal para la permanencia (DNP, 2011, pp. 347-370; MEN, 2018d, p. 178). Desde la oferta del servicio educativo, se estableció la línea de crédito con tasa compensada para que las IES inviertan en ampliación y tecnificación de sus instalaciones, se crearon nuevos instrumentos como el impuesto sobre la renta para la equidad (Cree) y recursos de estampilla para fortalecer el financiamiento de las IES públicas (MEN; 2014, pp. 206-225).

En calidad, la reglamentación de la Ley de Inspección y Vigilancia determinó un nuevo referente normativo en cuanto al cumplimiento de las garantías en calidad y continuidad del servicio educativo por parte de las IES. En este período se reestructuraron las pruebas Ecaes, actualmente Pruebas Saber Pro, como mecanismo para fortalecer el sistema de evaluación. También se promovió la oferta de programas de investigación acordes con las áreas estratégicas para el

desarrollo del país y se fomentó la internacionalización de la educación superior mediante acuerdos internacionales para reconocimiento mutuo de títulos y se promovió la acreditación internacional del Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Otras acciones de política se centraron en fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad mediante el acompañamiento a IES en procesos de acreditación de alta calidad, aumentar la participación de docentes en programas de fortalecimiento en competencias pedagógicas e investigativas; la promoción de la formación doctoral, fortalecer el desarrollo de competencias genéricas y específicas a través de programas TyT, definir competencias generales y específicas para todas las áreas ETDH y crear el sistema nacional de competencias laborales (MEN; 2014, pp. 142-156).

Finalmente, el período 2014-2018 se consolidó como uno de los más importantes para el sector educativo, siendo la educación un referente para alcanzar la paz y la equidad. En consecuencia, el sector tuvo la mayor participación en los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como estrategia de acceso y calidad a la educación superior para los estudiantes más pobres, pero con mérito académico, se implementó el programa Ser Pilo Paga que a través de créditos condonables en un 100% permitió el acceso a las mejores universidades del país de estudiantes de todo el país con excelencia académica. En este período se continuaron implementando acciones de promoción de la formación técnica y tecnológica, y en 2016 se publicaron los lineamientos de Política de Bienestar para IES como política transversal para la permanencia (DNP, 2015a, 75-105; MEN, 2018d, p. 178).

De igual forma, se incentivó la formación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH), como instrumento para mejorar la productividad y competitividad del país, logrando la inclusión del proceso de inspección y vigilancia en la ETDH (MEN, 2018d, p. 166). Para dar respuesta a la importancia de consolidar un sistema de investigación

e innovación científica alineada con el sector productivo, se implementó el programa Colombia Científica. De igual forma, se promovió y fortaleció la acreditación institucional y de programas, se robusteció el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SAC), se promovió la internacionalización y se fortaleció el proceso de convalidaciones. La importancia del acceso, pertinencia y calidad como un sistema articulado, no logró materializarse con la propuesta de construir el sistema de educación terciaria.

En este período, en el marco del Acuerdo de Paz, surge un nuevo referencial para la educación superior rural, ante la imagen de la falta de oferta pertinente y flexible para las regiones, diseñando por primera vez en la historia de Colombia, un plan para la educación superior rural.

Como resultado de la continuidad de las acciones de política en torno a la ampliación y la calidad de la educación superior, se logró insertar a más población pobre, logrando que alrededor del 60% de los nuevos estudiantes en educación superior provinieran de hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales (MEN, 2018d, p. 164). La cobertura aumentó en 41,5 puntos porcentuales, siendo el incremento más alto desde la promulgación de la Constitución, pasando de 11,3% en 1989 a 52,8% en 2017 (DNP, 1991, p. 15; MEN; 2018d, p. 164).

No obstante, las estrategias para impulsar la matrícula técnica y tecnológica no lograron los resultados esperados, solo participó con un 19% de la matrícula en educación superior para 2017, con una inercia en los últimos ocho años que no supera el 18% de aportación. Por su parte, la tasa de tránsito inmediata, es decir, que un estudiante de grado once que se gradúe de la media e ingrese a la educación superior en los dos semestres subsiguientes, alcanzó para 2017 una tasa del 42,38% (MEN, 2018a, p. 20).

En la calidad de la educación superior, las acciones referidas permitieron alcanzar una oferta del 10,82% de programas en alta calidad y de un 17,74% en IES con acreditación

en alta calidad (MEN, 2018d, pp. 201-202), alcanzando una cobertura de calidad de 19,1% para 2017.

Estos referenciales evidencian el énfasis residual que ha tenido la educación superior rural, con un sesgo histórico predominante hacia la cobertura y calidad de la educación superior, que prevalece en la zona urbana. Situación que invita en el siguiente apartado a decodificar el genoma del referencial de la educación superior rural, para el período referido.

3. LA DECODIFICACIÓN DEL GENOMA DEL REFERENCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR RURAL

Como lo indica Muller, la elaboración del referencial es un doble proceso, uno cognitivo en función de entender lo real, limitando su complejidad (proceso de decodificación) y, el otro, un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real (operación de recodificación de lo real) que lleva a definir un programa de acción política (2010, p. 117), siendo el referencial, en últimas, el reflejo espontáneo de los niveles de percepción sobre un problema público que lleva a la creación de un programa de gobierno o una política pública (Muller, 2010, pp. 116-118) para buscar una solución.

Para decodificar los genes del referencial de la educación superior rural¹⁶, este capítulo se ordena en tres dimensiones.

16 A partir del análisis documental de: planes nacionales de desarrollo desde 1990, hasta 2018; informes de gestión del Ministerio de Educación Nacional para el período de observación; documentos de evaluación y de resultado de DNP y Econometría, planes nacionales decenales de educación; Informe de la Comisión de Sabios; el Acuerdo por lo Superior 2034; el Acuerdo de Paz; el Plan Especial de Educación Rural; el Plan Rural de Educación Superior; el Contrato Social Rural para Colombia de 1996; la Ley 30 de 1992, la Ley General de Educación, la Ley de la Juventud, la Ley 119 de 1994; Programa Colombia Joven; Diagnóstico de la Juventud en Colombia; Lineamientos de Política para la Juventud Rural en Colombia; Documento de Recomendaciones para la Construcción de la Política Pública de Educación Superior como Vector de Paz; entre otros.

La primera, expone el referencial de la educación rural, para avanzar a la segunda, que contiene los referenciales que promovieron las acciones en educación superior rural, organizada por grandes hitos; y, en una tercera dimensión, para el cierre del capítulo, se realiza un análisis de las acciones de política en educación superior rural a partir de los cuatro niveles de percepción de Muller.

3.1. Los referenciales en la educación rural

Desde la Constitución de 1991, las imágenes y percepciones sobre la brecha urbano-rural en la educación primaria, secundaria y media, junto con la baja permanencia de la población rural en el sistema, orientaron las acciones de la política pública al aumento de la cobertura y la calidad en estos niveles, en especial, en la educación primaria, en correspondencia con las bajas tasas de cobertura y altas tasas de deserción para este nivel educativo en la zona rural. Para ese entonces, se implementaba en la zona rural el programa de Escuela Nueva¹⁷ como estrategia para la universalización de la primaria que, bajo los principios del aprendizaje activo, un esquema multigrado y con un currículo en correspondencia a las características socio-culturales de cada región, brinda a los estudiantes un espacio para avanzar a su ritmo (Villar, 1995, p. 360), siendo una experiencia exitosa a nivel internacional¹⁸ y replicable en

17 La Escuela Nueva fue un referencial en educación rural que se diseñó en 1975 como respuesta a los problemas que se presentaban en la educación primaria rural y como un modelo para enfrentar las limitaciones que surgieron con la escuela unitaria. Esta última, se implementó luego de la Recomendación n.º 52 de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación realizada en Suiza para el año 1961, con auspicio de la Unesco (Rojas, 1991, pp. 55-56 & Villar, 1995, p. 360). Actualmente en las zonas rurales, aún se implementa este programa.

18 Seleccionada por el Banco Mundial, 1988-1989, como una de las tres experiencias más sobresalientes en el mundo de los países en desarrollo que ha demostrado éxito a escala nacional, a partir de una iniciativa local. Organis-

varios países, por sus resultados en la calidad de la educación básica primaria (Colbert, 1999, p. 131; Colbert, 2006, p. 209). La expedición de la Ley General de Educación en 1994 establece la promoción de la educación campesina y rural, formal, no formal e informal, con especial énfasis en la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, además de otras disposiciones que se adapten a las particularidades de los territorios (arts. 64-67).

En el 2000, dando cumplimiento a los pactos del Contrato Social Rural en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y firmado en 1996, ante las problemáticas del campo y con el fin de superar las grandes desigualdades sociales, se propone una serie de acciones en todas las áreas, incluyendo programas en educación (MADR, 1996, pp. 7-11). En esta línea, con el PND 1998-2002 Cambio para Construir la Paz, se creó el Programa de Educación Rural (PER), con el fin de fortalecer la educación básica, organizar y adaptar modelos educativos flexibles (MEF) a las condiciones de la población rural y promover experiencias de educación media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos (DNP, 1999, Perfetti, 2001, pp. 122-144). Este programa se financió con recursos de crédito externo e inició su implementación en el 2001, tuvo una duración de 15 años, transversal a cinco períodos de gobierno, cubriendo a 120 municipios en 30 departamentos y se desarrolló en dos fases (MEN, 2019, pp. 3-9; World Bank, 2008, pp. 2-4; Unión Temporal Econometría-SEI, 2015, pp. 2-6).

Como resultados del PER, se logró una mayor visibilización de la educación rural al interior de los gobiernos

mos internacionales como: Unesco, Unicef, OEA, AID, BID, Banco Mundial y la literatura sobre educación, referencian esta experiencia como una de las innovaciones educativas más importantes de los últimos años y modelo para otros países en desarrollo (COLBERT, 1999, p. 131; COLBERT, 2006, p. 209).

subnacionales y el país, en general, adecuó la fórmula del Sistema General de Participaciones (SGP) para financiar la educación rural; impartió modelos flexibles y pertinentes, destacándose Escuela Nueva y Telesecundaria; realizó capacitaciones *in situ* de docentes; promovió la investigación; fortaleció la participación en la elaboración de los planes de desarrollo para educación rural; incrementó la cobertura y matrícula rural; construyó alianzas y convenios; aplicó nuevas tecnologías y estrategias para atender la educación rural (Unión Temporal Econometría-SEI, 2015, pp. 2-6).

En contraste, al final del PER, persistía la ausencia de una política rural, de un marco normativo y presupuestal para la educación rural; debilidad de la institucionalidad regional; manejo centralizado del personal docente; persistencia de brechas entre educación rural y urbana; falta de articulación del programa a proyectos de emprendimiento y agroindustriales; dualidad entre centralización y descentralización; cuellos de botella en la contratación y financiación con los recursos del crédito; falta de articulación institucional a nivel regional y nacional; ausencia de articulación con el sector empresarial y privado; atención exclusiva de la educación rural a través de la financiación con crédito y no desde lo institucional; y no motivó la retención de población en las zonas rurales (Unión Temporal Econometría-SEI, 2015, pp. 2-6).

En 2017, con el programa de gobierno Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación 2014-2018, el tercer hito en educación rural se da con el Acuerdo de Paz, bajo el cual se diseña e implementa el Plan Especial de Educación Rural (Peer) centrado para la educación preescolar, básica y media en seis dimensiones: (i) familia, escuela y comunidad. Esta dimensión contempla: el fortalecimiento de la participación familiar y comunitaria en la gestión educativa; educación para adultos y un plan de formación para la ciudadanía (MEN, 2018a, pp. 214-215); (ii) infraestructura y dotación en el que se focaliza la construcción y dotación de infraestructura educativa, que bajo la estrategia obras por impuestos

y el proyecto manos a la escuela, logra su implementación; (iii) dimensión administrativa que se enmarca en el plan de fortalecimiento de las secretarías de educación en gestión y acompañamiento a las instituciones rurales; (iv) dimensión pedagógica y académica con estrategias para fortalecer el currículo y las prácticas pedagógicas de educación inicial, preescolar, básica y media; la implementación de modelos educativos pertinentes a los contextos rurales; fortalecer el acompañamiento pedagógico a partir de la conformación de comunidades de aprendizaje e innovación educativa; (v) docentes y directivos, con estrategias orientadas al rediseño del concurso de mérito mayoritario y concurso especial para educadores rurales; plan de formación de educadores (inicial y en servicio); plan de incentivos para educadores rurales y apoyo a las instituciones territoriales y trabajo inter-institucional; y, finalmente, (vi) la dimensión de ambiente escolar y bienestar en el que se implementa el Programa de Alimentación Escolar; rutas de atención para estudiantes en riesgo de deserción; internados escolares como servicio del establecimiento educativo; y, estrategia de EE oficiales en zonas rurales de municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con dotación gratuita de material pedagógico pertinente (útiles y textos) (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 26-27; MEN, 2018a, pp. 16-43; MEN, 2018d, pp. 211-226).

Visto lo anterior, se evidencia por parte de los tomadores de decisión, el reconocimiento de la existencia de la brecha urbana-rural, y la inequidad educativa que ha prevalecido en el campo. Imagen que motivó la realización de acciones, algunas más sólidas que otras, para superar el rezago histórico de la zona rural. Siendo aún, un desafío en la política educativa.

A partir del análisis documental y las entrevistas realizadas a expertos en educación superior, la siguiente dimensión presenta, de forma general, el contenido y la evolución por la que ha transitado el referencial de la educación superior

rural en Colombia desde la Carta Magna de 1991, que se recoge en diez hitos con los referenciales y acciones en educación superior rural.

3.2. Referenciales y acciones de política en educación superior rural

El inicio del referencial. Los primeros referenciales en educación superior rural se dieron desde los sectores trabajo y agrícola, ante la imagen de que el campo requería el desarrollo de programas agroproductivos (MADR, 1996, p. 4) y, por ende, formación técnica y para el trabajo enfocada a esas áreas de conocimiento, la cual era impartida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), siendo en algunos territorios, la única oferta en educación superior. Así, en 1994 se expide la Ley 119 que delega al Sena la organización, desarrollo, administración y ejecución de los programas de formación profesional integral, en función de las necesidades sociales y del sector productivo.

Renovación del referente normativo. Por su parte, desde el sector educativo, al inicio de la década del 90, la educación superior operaba bajo un sistema centralista y se regía por los preceptos del Decreto 80 de 1980 que debía renovarse, porque era limitado y obsoleto para las necesidades y demandas de la época. Como resultado de ello, surge la Ley 30 de 1992, que deroga el Decreto 80 y que, acorde con lo estipulado por la Constitución de 1991, afianza la autonomía universitaria. Desde la Ley 30, la aproximación más cercana para la educación superior rural, se da con los comités regionales de educación superior (Cres) como organismos asesores de la entidad encargada de la planificación de la educación superior, con la función de coordinar el desarrollo de la Educación Superior regional (arts. 133 y 134). Estos comités tenían la pretensión de hacer parte del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), quien se encarga de las funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría de la

educación superior en desarrollo de la Ley 30 de 1992 (art. 36). No obstante, la operacionalización e institucionalidad de los Cres ha sido diluida y un tanto desconocida con el paso del tiempo^{19,20}.

Redes académicas en la región. La imagen que surge ante la necesidad de fortalecer las redes académicas de educación superior en las regiones llevó a la Universidad Nacional de Colombia, como IES pública, en el marco de su autonomía, a establecer sedes en diversas regiones del país, amparada en el Decreto-Ley 1210 de 1993. Bajo este instrumento se crearon las sedes²¹ de: Leticia (1993), San Andrés-sede Caribe (1995), Arauca-sede Orinoquía (1996), Tumaco (1997); y la más reciente, en San Juan del Cesar (2017). Si bien, la estrategia no fue pensada para ofertar educación superior a la zona rural, si es una aproximación a partir de la regionalización de la educación superior como política pública en las regiones, en la que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional de forma indirecta, apoyó a través de la gestión en los Consejos Directivos²². Desde la universidad privada se resalta el proyecto Utopía de la Universidad de la Salle, el cual comenzó en 2010 y busca: formar bachilleres en ingenieros agrónomos de zonas rurales afectadas por la violencia bajo la metodología “aprender haciendo y enseñar demostrando”; formarlos como líderes para la transformación social, política y productiva; y contribuir a la empresarización del campo mediante la implementación de proyectos productivos de los jóvenes en sus lugares de origen (Universidad de La Salle, 2019, p. 7).

19 Con base en las entrevistas realizadas a los expertos en educación superior.

20 En un principio, se crearon los Cres Norte, Cres Centro, Cres Occidente, Cres Oriente, Cres Sur Pacífico y el Cres Centro Oriente.

21 En los siglos XIX y XX ya existían las sedes de Medellín y Palmira, como resultado de un proceso de maduración y evolución de las escuelas e institutos existentes de formación profesional, que pasaron a ser sedes de la Universidad Nacional de Colombia. Véase www.unal.edu.co

22 Con base en las entrevistas realizadas a los expertos en educación superior.

Importancia de la juventud. Ante la imagen y representación de la necesidad de un marco institucional con orientaciones de política, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud (personas entre los 14 y 26 años de edad), se expide la Ley de la Juventud (Ley 375 de 1997) en la que se hace referencia a la inclusión de las minorías étnicas y la juventud rural en los consejos consultivos en representación de la juventud (art. 17) y establece la creación de líneas de crédito para la juventud del sector rural a cargo del Ministerio de Agricultura en áreas agropecuarias y afines (art. 49).

Desconcentración de la oferta. La imagen de la alta concentración de la oferta de educación superior en la zona urbana, llevó en 2003 con el PND 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario y el programa la Revolución Educativa, a desarrollar por primera vez, en cabeza de la cartera educativa, una de las primeras acciones de política orientada a la educación superior rural, implementando los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), como estrategia para llevar programas de educación superior a zonas apartadas y deprimidas del país (MEN, 2014, pp. 209-214). Los Ceres operaban a través de alianzas con actores a nivel regional como IES, gobiernos locales y departamentales, el sector productivo y las organizaciones sociales (MEN, 2018d, p. 9). Esta estrategia a partir de la oferta existente de programas de las IES operantes, brindó oferta académica apoyada en metodologías de educación a distancia y tecnologías de educación virtual, motivando a los jóvenes a quedarse en su lugar de origen. Esta estrategia se implementó durante cuatro períodos de gobierno, desde el 2003 al 2014. En total, se crearon 207 Ceres, en 192 municipios de 32 departamentos (DNP, 2015b, p. 1).

No obstante, la evaluación institucional y de resultado realizada a esta estrategia por Econometría en 2014, encontró que, pese a alcanzar una cobertura del 73%, llegando a municipios en los que no existía oferta de educación

superior por parte del Sena o por otras IES (DNP, 2015b, pp. 3-11), algunos Ceres presentaron diferencias significativas en calidad, al comparar los puntajes en las pruebas Saber Pro de los graduados Ceres con el promedio de graduados de IES. De otro lado, la estrategia empezó a tener problemas de sostenibilidad financiera, siendo los altos costos educativos, la principal barrera de acceso a los Ceres, junto con la debilidad en las alianzas (DNP, 2015b, pp. 9-11).

Importancia de la educación superior rural en el largo plazo. El Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006-2016 “Pacto Social por la Educación”, fue el primer PNDE que visibilizó la educación superior rural como una prioridad en las estrategias de educación en el largo plazo. En este sentido, incorporó indicaciones para actuar en pro de la educación superior rural, enfatizando en la necesidad de fortalecer la educación técnica y tecnológica y la educación no escolarizada (educación para el trabajo y desarrollo humano). Propuso como línea de acción en este sentido, profundizar la estrategia de los Ceres (MEN, 2007, pp. 16-124).

Regionalización de la educación superior. La falta de capacidades en los territorios para promover oferta pertinente y de calidad en beneficio del desarrollo regional (MEN, 2014, p. 208; MEN, 2018a, p. 42) llevó, en 2013, a crear una estrategia de regionalización de la educación superior desde la cartera educativa, que a través de convocatorias, financió propuestas de IES públicas orientadas a fortalecer la oferta regional (MEN, 2014, pp. 208-209).

Construcción colectiva y participativa del referente normativo de la educación superior. En la vigencia 2014, como propuesta de actualización a la Ley 30 de 1992 y luego de un diálogo nacional durante tres años, se construyó de forma colectiva y participativa el “Acuerdo por lo Superior 2034”, como una propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de paz, hasta el 2034 (MEN, 2014, pp. 12-13). En este Acuerdo, se visibiliza la importancia de generar oferta pertinente para la población

rural con educación inclusiva en el acceso, permanencia y graduación, con el fin de: superar la imagen de inequidad en las regiones; las limitaciones tecnológicas y de infraestructura para ampliar la oferta; los problemas de orden público; disminuir la violencia social y el desplazamiento que afectó el acceso de los jóvenes a la educación superior en ciertas zonas, con baja o nula oferta de educación superior; generar capacidades instaladas en las regiones; y mitigar la migración de jóvenes de zonas rurales hacia los centros urbanos por falta de oportunidades (MEN, 2014, pp. 95-120).

La educación de calidad va a zonas apartadas. Ante las dificultades de acceso a educación de calidad por parte de la población de zonas apartadas y que han sido víctimas del conflicto armado, en el 2016, en el marco del proceso de negociación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, el Ministerio creó el programa piloto “Universidades de Paz” para que estudiantes de las regiones pudieran cursar los primeros semestres académicos en su lugar de origen, evitando los costos de traslado a la sede principal de la IES a la que pertenecen (MEN, 2018a, p. 42). En total, siete IES públicas acreditadas en alta calidad hicieron parte de este piloto (Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad del Valle, Universidad de Caldas, Universidad del Cauca, Universidad de Cartagena, Universidad Tecnológica de Pereira), llegando a regiones apartadas como: Tumaco, Villa Garzón, La Virginia, Apía, Guática, Belén de Umbría, Anserma, La Dorada, Santander de Quilichao, El Bordo y San Juan de Nepomuceno. En total, para 2017 se beneficiaron 442 jóvenes (MEN, 2018a, p. 43). No obstante, esta estrategia presentó una alta deserción estudiantil, una vez, los estudiantes tuvieron que desplazarse hasta la sede de las IES, y por el rezago de los estudiantes en competencias básicas²³.

23 Con base en las entrevistas realizadas a los expertos en educación superior.

Alcanzar la paz. En el marco de los Acuerdos de Paz, en 2017 se inicia la implementación del Plan Especial de Educación Rural (Peer) como estrategia para cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyan el desarrollo humano de los pobladores rurales (DNP, 2015a, p. 423). En este sentido, el Ministerio diseñó el Plan Rural de Educación Superior que integra una serie de estrategias que permiten a la población de áreas rurales tener una mayor y mejor educación que contribuya a su desarrollo regional, con la participación de actores territoriales y del sistema de educación superior (MEN, 2018a, p. 50).

Este plan, en línea con el Peer, propone tres líneas de acción complementarias entre sí: (i) Modelos educativos adaptables y flexibles, (ii) acceso y permanencia de la población rural a educación superior, y (iii) fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del territorio y la consolidación de la paz (MEN, 2018a, pp. 125-131; MEN, 2018d, pp. 229-231; MEN, 2018c, p. 51). Estos referentes están concebidos bajo los principios de: pertinencia, calidad, desarrollo rural, inclusión y equidad e innovación (MEN, 2018a, pp. 127; MEN, 2018c, p. 51).

Para su desarrollo, se propusieron dos estrategias: (i) las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo (Ared); y (ii) la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) (MEN, 2018c, p. 51).

i. En lo que toca a las Ared, centra su estructura en el trabajo articulado a través de la conformación de alianzas interinstitucionales entre el sector productivo, el sector público, la cooperación internacional, las organizaciones sociales y/o comunitarias y la academia (con el acompañamiento de por lo menos una IES) (MEN, 2018a, pp. 135-137; MEN, 2018d, pp. 229-231; MEN, 2018c, p. 64). Las Ared buscan: (i) ampliar la cobertura de educación superior para la población rural, mediante el diseño de oferta pertinente y flexible; (ii) fortalecer el trabajo en red que fomente el

desarrollo rural y la construcción de paz; (iii) fomentar la definición de oferta pertinente y adaptable a las necesidades del territorio; (iv) crear mecanismos de financiación para el acceso a la educación superior de la población rural; e (v) incentivar la formación profesional de las mujeres a disciplinas no tradicionales para ellas (MEN, 2018a, p. 64; MEN, 2018d, pp. 229-231).

Como resultado, entre 2017 y 2018 se abrieron cuatro convocatorias dirigidas a IES, se dio acceso de la población a educación superior a través de donaciones de becas por parte del sector productivo para educación superior; se creó el Fondo de Financiación Contingente al Ingreso (FCI); se realizaron acciones de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales; y se fortalecieron las capacidades para el desarrollo rural del territorio y la consolidación de la paz (MEN, 2018d, pp. 230-237). No obstante, este plan aún no está reglamentado y con el nuevo plan de gobierno 2018-2022, se incorporarán ajustes dentro de la nueva estrategia de gobierno en lo que toca a educación superior rural.

ii. Por su parte, la ETDH busca cualificar en habilidades y capacidades a las personas para que puedan desempeñarse en un oficio, acorde con su contexto territorial, en línea con las necesidades de los sectores productivos de las regiones (MEN, 2018c, p. 66). Para garantizar la calidad de la oferta ETDH en zona rural, se promoverá el fomento a la certificación de calidad, junto con la articulación del sector productivo (MEN, 2018c, p. 66).

Se renueva la importancia de la educación superior rural en el largo plazo. El tercer PNDE, “El Camino hacia la Calidad y la Equidad” 2016-2026, el cual se encuentra vigente, da importancia a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la educación media (académica y técnica), la educación ETDH y la educación superior en contexto regional, rural y de zonas vulnerables fomentando la permanencia de los estudiantes en el sistema (MEN, 2017a, pp. 39-66). Para ello

identificó 10 desafíos en educación, los cuales abordan desde diferentes contextos el rural. En particular, el desafío ocho busca “dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación” (MEN, 2017a, pp. 58-62).

Los 10 hitos expuestos despliegan los genes que han construido el genoma del referencial de la educación superior rural en Colombia, con las primeras iniciativas desde el sector trabajo y agrícola, en paralelo, con estrategias de regionalización por parte de la Universidad Nacional de Colombia. Solo hasta que se crea el Viceministerio de Educación Superior en 2003, se inician las primeras acciones desde la cartera educativa, para comenzar a superar el abandono y atraso que ha tenido la política educativa de educación superior en el campo. La importancia de la educación superior rural es reciente en la historia de Colombia, con una propuesta de política pública madura, en el marco del Acuerdo de Paz firmado en 2016, que recoge las lecciones aprendidas de las estrategias implementadas previamente, y visibiliza y posiciona en la agenda del gobierno la educación rural.

Por último, la tercera dimensión presenta un análisis de las acciones de política en educación superior rural a partir de los cuatro niveles de percepción de Muller, que se resumen en una línea de tiempo.

3.3. Análisis de las acciones en educación superior rural desde los cuatro niveles de percepción de Pierre Muller

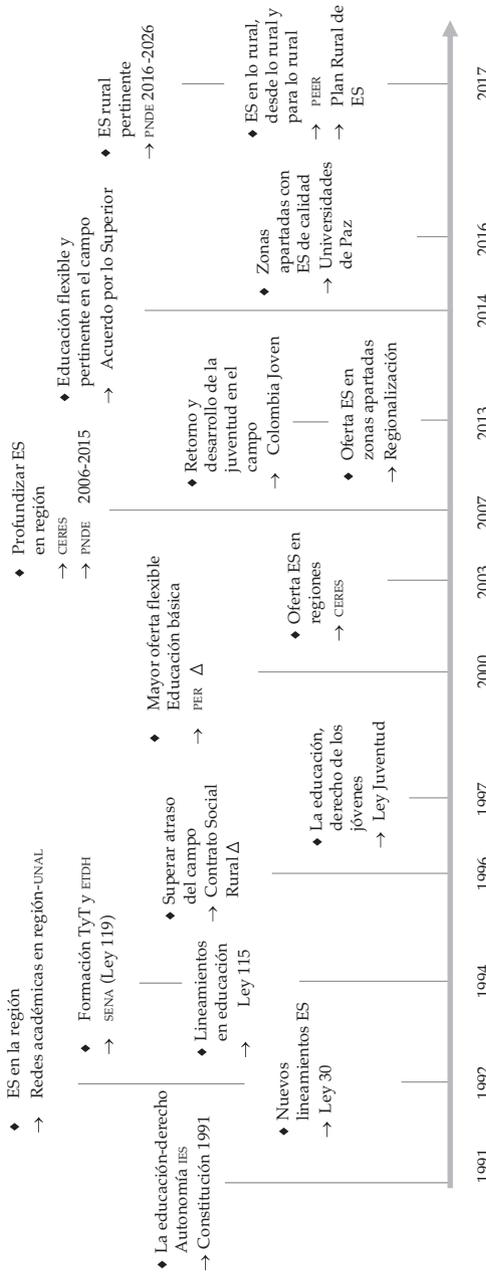
Este apartado se construyó a partir del análisis documental sobre el tema objeto de estudio y la realización de entrevistas a expertos y directivos del sector en educación superior y líderes de la cartera educativa, que implementaron acciones en política educativa para el período de estudio referido. En total, se realizaron cuatro entrevistas con preguntas abiertas para reconstruir los cuatro niveles de percepción propuestos por Muller.

A partir de los valores, normas, algoritmos e imágenes que llevaron a construir diferentes referenciales en educación superior rural en estas casi tres décadas en Colombia, el genoma del referencial de la educación superior rural en Colombia, se sintetiza en la línea de tiempo que se muestra en la Ilustración 2.

Los valores. Los valores representan lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que está por descartar (Muller, 2010, p. 117). En este sentido, existe un consenso entre la década del 90 y las dos primeras décadas corridas del milenio, de que el avance en la educación se ha dado de forma desigual, especialmente entre zonas, al distribuirse las oportunidades de acceso a la educación de forma inequitativa (DNP, 1991, p. 9; DNP, 1999, pp. 193, 202-203; DNP, 2011, pp. 347-370; DNP, 2015a, pp. 75-105; MEN, 2018a, p. 44), en un contexto de conflicto armado que afectó en mayor medida a la zona rural (DNP, 1999, p. 203). A esto se suma el ajuste del sector agropecuario, el crecimiento de la pobreza en zonas rurales que generaron una dinámica de desplazamiento hacia la zona urbana (Perfetti, 2003, p. 169). En concordancia, la caracterización realizada por el MEN en 2016 muestra que menos del 1% de la oferta de educación superior, llega a la ruralidad, es decir que, pese a que se ha promovido que sea la universidad la que va a las regiones en busca de los estudiantes para vincularlos al sistema universitario, la oferta *in situ* sigue siendo bastante limitada (MEN, 2018a, p. 45)²⁴.

ILUSTRACIÓN 2. IMÁGENES DE LOS REFERENCIALES EN EDUCACIÓN RURAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR RURAL 1990-2018

24 Se corrobora con las entrevistas realizadas a los expertos en educación superior.



Δ Hitos en educación rural básica y media

- ◆ Referentes
 - ◆ Acción, estrategia o instrumento
- ES: Educación Superior

Elaboración propia a partir del contenido de los planes de gobierno e informes de gestión en educación para el período 1990-2018, junto con los demás documentos de política que se analizaron y las entrevistas realizadas a expertos en educación superior.

Desde la década del 90 se ha insistido en promover estrategias para universalizar la primaria, expandir la secundaria y la media en las zonas rurales (DNP, 1999, pp. 203, 206; DNP, 2015a, pp.

75-105; MEN, 2018d, p. 178). En lo que toca a educación superior rural, en el inicio de esta misma década, operaba un esquema centralista en el que se indicaba adelantar programas que propiciarán el ingreso de estudiantes de las zonas urbanas y rurales marginadas del desarrollo, sin un énfasis puntual de la oferta en territorios marginados de este nivel educativo (art. 22, Decreto 80 1980). Ante esta representación, surge la Ley 30 de 1992. A partir de 2003, el Ministerio visibiliza en su agenda la importancia de llegar con oferta de educación superior pertinente a las regiones apartadas (MEN, 2010, p. 116), dando continuidad en los años subsiguientes a estrategias de desconcentración de la oferta y regionalización de la educación superior, ante la representación “de lo deseable en educación superior para zonas apartadas y sin oferta”. En 2017, se identificaron tres problemáticas que reflejan aquello que está por mejorar en educación superior para la población rural, relacionadas con: la baja cobertura, el tránsito inmediato a programas de educación superior y la pertinencia de los programas para este grupo poblacional (MEN, 2018a, p. 11).

Normas. Las normas determinan las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado, y marcan los principios de acción (Muller, 2010, p. 117). Al igual que los valores, la percepción se centró en la falta de equidad (lo real percibido) para garantizar oportunidades de acceso a la educación a la población rural (lo real deseado) (DNP, 1991, p. 9; DNP, 1999, pp. 193, 202-203; DNP, 2011, pp. 347-370; DNP, 2015a, pp. 75-105), en especial, a la educación superior rural que, por su heterogeneidad geográfica, su diversidad poblacional y las diferencias en el contexto histórico, han llevado a una gran disparidad en el desarrollo territorial (MEN, 2018a, p. 7). En esta línea, dentro de las acciones que debían implementarse como principios de acción, están: la Ley 30 de 1992 que estableció la creación de los Comités Regionales de Educación Superior (Cres), como organismos asesores del Ministerio con la función de coordinar el desarrollo de la Educación

Superior regional (art. 133). También se destacan, en busca de ese deber ser: los Ceres, la regionalización de la educación superior, las universidades de paz, las Ared y la ETDH, para llegar a lo real deseado para el campo.

Algoritmos. Determinan las relaciones causales y expresan la teoría de la acción (Muller, 2010, pp. 117-118). Si mejoran las condiciones de acceso en educación superior a la población rural, entonces los beneficios del desarrollo van a ser distribuidos de manera más equitativa, convergiendo al cierre de brechas (MEN, 2018c, pp. 45-46). En este nivel de percepción, a partir de 2003, con la implementación de los Ceres, los líderes de la cartera educativa condujeron el accionar a mejorar el acceso de la población rural y de zonas apartadas a la educación superior. De igual forma, para expresar la lógica de la acción, están las estrategias de regionalización, porque al generar capacidad instalada en los territorios desprovistos de oferta de educación superior, entonces habría más opciones de llegar con oferta pertinente y de calidad en este nivel educativo (MEN, 2018a, p. 42). En cuanto a las universidades de paz, si las universidades llegan a las zonas rurales y apartadas con educación de alta calidad, entonces habrá más acceso con calidad de la población rural (MEN, 2018a, pp. 42-43). En lo que toca al Peer y al Plan Rural de Educación Superior, como el instrumento relacional más completo, si se generan acciones pensando en lo rural, desde lo rural y para lo rural (MEN, 2018a, pp. 44-50), entonces habrá desarrollo y progreso en el campo.

Imágenes. Son los vectores implícitos de los valores, las normas y los algoritmos, que dan significancia a las acciones de política pública (Muller, 2010, p. 118). Las imágenes de la educación superior rural desde la Constitución de 1991 han cambiado su representación y su contenido, con diversidad de lineamientos y prioridades que han dado respuesta parcial a las problemáticas educativas rurales y que, en el contexto del posacuerdo de la paz, esas imágenes

tienen una mayor visibilidad y puesta en la agenda política con un espacio propio en la agenda del Gobierno.

Estas imágenes, ante las problemáticas en educación rural, partieron del nivel base (educación primaria, secundaria y media), como requisito indispensable para que la población rural pueda acceder a la educación superior. Hoy, esta imagen muestra que aún persisten desafíos dado que, de acuerdo con el dato más reciente del Ministerio de Educación Nacional, para 2017 los años promedio en educación para la zona rural llega solo al primer año del bachillerato (6,04 años), resultado que evidencia la necesidad de continuar avanzando en la implementación de programas que permitan que más población rural termine la educación secundaria y media, y pueda tener acceso a la formación técnica, tecnológica o profesional o la formación ETDH.

Desde los sectores trabajo y agrícola, surgieron las primeras imágenes como referentes en educación superior rural que llevaron a desarrollar programas agro-productivos que requerían formación técnica y para el trabajo; formación que era impartida por el Sena, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo. Esta imagen se renueva, y desde el sector educación, en 2003, cuando se crea el Viceministerio de Educación Superior, se da inicio a desconcentrar la oferta urbana y llegar con programas pertinentes a regiones que no contaban con oferta en este nivel educativo. Así, se crearon los Ceres que, a partir de alianzas, ofrecieron formación técnica, tecnológica y profesional por un período de 12 años.

En 2007, ante la imagen representada en la falta de políticas a favor de la juventud, se expide la Ley de la Juventud, en la que se incluyen algunas acciones de formación para la población joven de la zona rural. Inicialmente, esta estrategia operó desde el Ministerio de Educación Nacional, y posteriormente pasó a ser liderada por la Presidencia de la República. Luego, en 2013, dando continuidad y profundidad a esta estrategia, la Presidencia de la República creó el Programa Colombia Joven.

Para 2013, por parte de la cartera educativa, se empieza a modificar la imagen que dio origen a los Ceres y se inicia la estrategia de regionalización de la educación superior, creando capacidades instaladas en los territorios para ofertar educación superior.

La imagen se renueva, ante la falta de educación de calidad en zonas rurales, y en una etapa de negociación de la terminación del conflicto armado, en 2016, se crean las universidades de paz para llegar con oferta de alta calidad a zonas apartadas del país y disminuir en los primeros semestres de carrera, el traslado de los estudiantes a las sedes de las IES que hacen parte de universidades de paz.

En 2017, los vientos del Acuerdo de Paz dan un cambio sustancial en el referencial de la educación superior rural, en el que se visibiliza, de forma contundente en la agenda de gobierno, el atraso del campo y la falta de oferta pensada en lo rural, desde lo rural y para lo rural. En este sentido, se creó el Peer que a través del Plan Rural para la Educación Superior desarrolla estrategias para dar respuesta y avanzar en la solución de las problemáticas del campo en lo atinente a educación superior.

CONCLUSIONES

Desde los diferentes marcos teóricos para el análisis de las políticas públicas, el constructivismo da importancia al papel de las ideas en la formación y análisis de las políticas públicas. Dentro de sus diferentes vertientes, está el referencial de Pierre Muller, para el cual, la política pública viene a ser el resultado de la imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. El referencial propone cuatro niveles de significación que están interrelacionados: los valores que representan lo que es bien y lo que no, las normas como principios de acción, los algoritmos como relaciones de causalidad, y las imágenes que recogen los tres vectores de percepción anteriores. Estos niveles de percepción se descomponen a

su vez en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. El referencial global surge a partir de los valores fundamentales y las normas que son la base de las creencias de una sociedad, el cual es motivo de disputa, al no tener una coherencia perfecta con la realidad. Bajo este referencial se ordenan y jerarquizan las representaciones sectoriales. Por su parte, el referencial sectorial, es una representación del sector y, al igual que el referencial global, sus valores son motivo de disputa. Y por último, los operadores de transacción, quienes definen la relación global-sectorial.

Bajo este enfoque, se tiene que los referenciales en educación superior se han mantenido a lo largo de tres décadas, enfatizando en el acceso, cobertura y calidad en este nivel educativo para la zona urbana, por ser la de mayor concentración de oferta. Desde la política en educación rural, los referenciales se han orientado al mayor acceso, pertinencia y calidad de la educación básica y media, aún con grandes brechas. Se destaca el Programa de Educación Rural (PER) que operó por cinco períodos de gobierno y visibilizó la importancia de la educación rural. Con el PER se implementaron modelos flexibles adaptables a la población rural que se ajustaron al contexto y ciclo de siembra y cosechas, facilitando el acceso y permanencia de la población campesina en el sistema escolar. El encuentro entre el referencial de educación superior y educación rural, surge desde el sector agrícola y el sector trabajo, que orientó la formación técnica y tecnológica y la formación ETDH para la cualificación ocupacional de la población rural, en las áreas agropecuarias. Otro referente que toca tangencialmente a la población rural es el relacionado con la importancia de generar políticas dirigidas a la población joven expidiendo, para ello, la Ley de la Juventud y creando después el Programa Colombia Joven.

Desde educación, el primer referente se da con la importancia de llegar con oferta pertinente a las regiones apartadas y sin presencia de educación superior, con la estrategia de los Ceres en 2003, a través de los cuales se buscó desconcentrar la oferta de educación superior en la zona urbana y llegar con oferta a zonas apartadas y deprimidas. Este programa operó por cuatro períodos de gobierno y ante la debilidad en las alianzas, el costo de acceso y algunos factores de calidad, se dio por concluida la estrategia. Desde los Ceres, la educación superior rural se ha hecho notar, evolucionando hacia otros referentes como: la generación de capacidades en los territorios, en los albores del Acuerdo de Paz en 2016, la importancia de llevar oferta de calidad a los territorios apartados, siendo las universidades públicas acreditadas en alta calidad, las que llegan con programas pertinentes al contexto regional y productivo a los territorios que no cuentan con oferta del nivel superior. Luego, en 2017, con la firma del Acuerdo de Paz, en noviembre de 2016, la educación superior rural tiene una mayor visibilización y puesta en agenda, que busca llegar con oferta pertinente y flexible a la zona rural y dispersa, llevando a desarrollar, por parte de la cabeza del sector educativo, el Peer, el cual pretende atacar los factores que inciden en las brechas en todos los niveles educativos, siendo un programa pensado en, desde y para lo rural. Por su parte, el Plan Rural de educación superior, el cual está alineado con el Peer, enmarca nuevos valores hacia: modalidades flexibles de oferta con calidad; reconocer los saberes y competencias, así como opciones para que las mujeres accedan a formación no tradicional; adaptando a lo rural, esquemas de financiación, becas, investigación, acreditación, entre otras acciones tradicionales en educación, para impulsar el acceso con calidad, pero ahora en la zona rural.

Si bien, se han realizado acciones para superar el atraso en el que naufraga la educación rural, algunas veces con mejor resultado que otras; se esperaría que de forma con-

tundente los niveles de percepción, ante el nuevo referente que ha puesto el Acuerdo de Paz, posicione en los años subsiguientes la importancia de superar el atraso del campo, para avanzar hacia el desarrollo rural y no caer en una política simbólica que se quede en reconocer el problema, sin solucionar, ni generar las condiciones y capacidades en los territorios, bajo un contexto que respete y se adapte a las particularidades y necesidades de la población campesina.

Estas acciones de política se configuran en los genes, bajo los cuales se concibió el genoma del referencial de la educación superior rural en Colombia a partir de la Constitución de 1991, con una visibilización reciente, a partir de la primera década del milenio y con una importancia naciente en la agenda de gobierno, con los Acuerdos de Paz.

La evolución de los valores, normas, algoritmos e imágenes del referencial de la educación superior rural, deben permitir un equilibrio sostenible, entre las estrategias pensadas en llevar oferta al territorio y las que permiten que los estudiantes tengan acceso a educación de calidad, a través de esquemas de financiación, sostenimiento y movilidad. La flexibilidad en cuanto al acceso y calidad es una condición que podría garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y mitigar las altas tasas de deserción²⁵.

La educación superior desde su génesis ha sido pensada y desarrollada para la zona urbana, pensar en educación superior rural implica cambiar este referente, con todas las dificultades inmersas que conlleva desviarse del paradigma tradicional y que invita a abordar una estructura de formación diferente a la urbana, desde todas sus dimensiones, que le permita a la población rural tener una mayor movilidad y vínculo al mercado laboral²⁶.

25 Con base en las reflexiones hechas por los expertos en educación superior entrevistados.

26 *Ibid.*

Pensar en una política de educación superior rural, implica irradiar los beneficios de la economía del conocimiento a la ruralidad, vista como un bien común y no como un bien privado que, sin importar si atrae financiamiento, genera rendimientos económicos, obtiene reconocimiento internacional o local; lo que prima, es la contribución para mejorar las condiciones de la población rural y cerrar la brecha de inequidad que siempre ha existido entre lo urbano y lo rural.

Quedan muchas preguntas abiertas por resolver, que dan cabida a nuevas investigaciones y miradas a lo rural. Por ejemplo: Desde la dimensión Estado: ¿Cómo superar la dualidad urbano-rural que ha prevalecido a lo largo de la historia, aletargando los avances del desarrollo rural? ¿Qué capacidad instalada en lo rural, motiva y promueve la graduación de la media y el tránsito a la educación superior? ¿Cómo romper la dinámica sistemática que suscita el éxodo y presión migratoria de la población que habita en la zona rural hacia las grandes urbes, ante la falta de oportunidades y de políticas pertinentes para el campo? ¿Cuáles han sido las falencias de la articulación entre la educación media y superior en el campo, que envuelve en una burbuja el avance de la zona rural? ¿Cómo mantener en la agenda de gobierno, la importancia de la educación superior rural, como motor de cambio y renovación del campo? Desde la dimensión académica: ¿Qué mecanismo de seguimiento podría implementarse para monitorear la permanencia de la población rural en la educación superior? ¿Cómo incentivar en la academia la oferta de programas pertinentes para las zonas rurales, con enfoques de calidad y permanencia en el campo? Desde la dimensión de la economía del conocimiento: ¿Qué tan viable desde la Universidad-Empresa resulta crear esquemas de oferta para el servicio educativo en los niveles técnico, tecnológico, profesional y ETDH, pensadas en las particularidades y necesidades de la ruralidad, como un producto rentable de la I+D+i? ¿Puede verse la educación superior rural como

un vector de la economía del conocimiento que conduzca a una política pública que permita superar la inequidad en el campo y hacer sostenible los logros alcanzados? ¿Cómo podría transitar la visión de la educación superior rural, vista como un bien privado generado por las IES, hacia la apropiación de un bien común?

En general, ¿Cómo podrían darse nuevas miradas que estén renovando la importancia del campo en la agenda de gobierno? ¿En la generación de capital cognitivo para lo rural? ¿En cómo lograr una armonía entre las políticas públicas en educación superior rural y las preferencias de las IES, en torno al referencial global Universidad-Empresa?

REFERENCIAS

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: noviembre 24. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

ALVARADO, B. A. (2009). Vinculación Universidad-Empresa y su contribución al desarrollo regional. En *Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*. Septiembre-diciembre, vol. 5, n.º 3. México: Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, pp. 407-414. Recuperado de: <http://uaim.edu.mx/webra-ximhai/Ej-15articulosPDF/13%20Vinculacion%20Universidad%20AIDA.pdf>

CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL (RIMIPS) & FONDO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA). (2017). *Lineamientos de política para la juventud rural*. Recuperado de https://search?q=Lineamientos+de+pol%C3%ADtica+para+la+juventud+rural&rlz=1C1NHXL_esCO767CO767&oq=Lineamientos+de+pol%C3%ADtica+para+la+juventud+rural&aqs=chrome..69i57.1490j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

- CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL (RIMIPS). (2018a). *Pobreza y desigualdad*. Informe Latinoamericano 2017. Santiago de Chile. Recuperado de https://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf
- CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL (RIMIPS). (20/12/2018b). *Lineamientos de política para la juventud rural*. Grupo Diálogo Rural. Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Red Nacional de Juventudes Rurales de Colombia. Corporación PBA. Recuperado de http://www.colombiajoven.gov.co/quehacemos/JovenRural/03_PoliticaJuvenil.pdf
- COLBERT, V. (1999). Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre. El caso de la Escuela Nueva en Colombia. *Revista Iberoamericana*, n.º 20, mayo-agosto. OEL. Recuperado de <http://rieoei.org/rie20a04.PDF>
- COLBERT, A. V. (2006). Mejorar la calidad de la educación en escuelas de escasos recursos. El caso de la Escuela Nueva en Colombia. En *Revista Colombiana de Educación*, n.º 51, julio-diciembre, Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, pp. 186-212. Bogotá. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4136/413635245008.pdf>.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (Cesu). (2014). *Acuerdo por lo Superior 2034*. Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz, 2.ª ed.
- Constitución Política de Colombia. (1886). Art. 41.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991).
- CORVALÁN, J. (2016). Educación para la población rural en siete países de América Latina. Síntesis y análisis global de resultados por países. En *Revista Colombiana de Educación*, n.º 51. Bogotá, pp. 41-79. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*, t. 2. Bogotá: Dane.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Dane). (22/03/2018). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia Año 2017. En *Boletín Técnico*, Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Dane). (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*, t. 2, Bogotá: Dane.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Dane). (2018a). *Estadísticas de pobreza multidimensional 2017*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_multidimensional_17.pdf
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Dane). (2018b). *Boletín técnico Exportaciones*. Julio. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_jul18.pdf
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (1991). *Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994. La Revolución Pacífica*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Los Fundamentos del Plan El Salto Social*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (01/05/1998). *El Salto Social: informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo*. En Conpes 3002.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (07/2002). *Cambio para construir la paz evaluación de la gestión del gobierno nacional en los años 1998-2001*. En Conpes 3195. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2015a). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación*.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2015b). *Evaluación institucional y de resultados del programa centros regionales de educación superior (Ceres)*.
- FEDESARROLLO. (2014). *La educación básica y media en Colombia: Retos en equidad y calidad*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-educaci%C3%B3n-b%C3%A1sica-y-media-en-Colombia-retos-en-equidad-y-calidad-KAS.pdf>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR). (02/06/1996). *Contrato Social Rural para Colombia*. Santafé de Bogotá, pp. 1-19.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2007). *Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016*. Bogotá, pp.16-124.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2010). *Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y lecciones*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (07/2014). *Informe de Gestión 2010-2014*. Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2015). *Proyecto de Educación para el Sector Rural, Fase II. (PER II). Informe técnico de resultados de ejecución nacional*. Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2017a). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: El camino hacia la calidad y la equidad*. Bogotá D.C.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2017b). *Pacto Social por la Educación. Por la educación que queremos para el país que soñamos*. Informe de Balance y Cierre del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2018a). *Plan Especial de Educación Rural*. Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de la Paz.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2018b). *Presentación resultados de pobreza*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2018c). *Plan Rural de Educación Superior*. Estrategias de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial. Bogotá: julio.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN). (2018d). *Informe de Gestión 2014-2018*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN)-SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SNIES) (2018). Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. (2015). *La Protección Social de la Población Rural* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.
- MORENO, A. C. (2017). Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades. En *Revista de la Educación Superior*, 46 (182), pp.27-44. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185276017300250?via%3Dihub>
- MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas*, 2.^a ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Ediciones Aurora.
- MULLER, P. (2010). *Las políticas públicas*, 3.^a ed., [Trads. J.-F. JOLLY, C. SALAZAR]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- OCAMPO, J. A. (10/2014). *Misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.
- ORDÓÑEZ MATAMOROS, G.; TADLAOUI, S.; PORRAS ALZATE, S.; DUARTE GARCÍA, J.; HERNANDO LÓPEZ, L.; CALDERÓN-PEÑA, G. & MARTÍNEZ FAJARDO, L. P. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (Ocde). (2016). *Education in Colombia. Reviews of National Policies for Education*, Paris: OECD Publishing.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (Ocde). (2018). *School Resources Review. Country Background Report Colombia*.
- PARDO, R. (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de diálogo rural, una estrategia de incidencia. Documento n.º 227, Grupo de Trabajo: Inclusión Social y Desarrollo. Recuperado de https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf
- PERFETTI, M.; LEAL, S. & ROLANDO, P. (2001). *Alternativas exitosas de la educación rural en Colombia*. Fedesarrollo. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1752>
- PERFETTI, M. (2003). *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, Crece. Recuperado de http://red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf
- PÉREZ, C. E. & PÉREZ, M. M. (2002). *El sector rural en Colombia y su crisis actual*. Cuadernos de Desarrollo Rural, n.º 48, p. 35. Véase: <http://www.redalyc.org/html/117/11704803/>
- ROJAS, C. A. (1991). El Programa Escuela Nueva en Colombia. En *Fedesarrollo*, pp. 55-65. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1872>

- ROTH DEUBEL, A. N. (2007a). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. En *Revista Ciencia Política*, n.º 3, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 39-64.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2007b). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado: En CUERVO R., J.; JOLLY, J. F.; HINESTROSA, R.R.; MULLER, P.; ROTH DEUBEL, A. N.; VÉLEZ, C. G.; SALAZAR, V. C. & TOURNIER, CH. (2007). *Ensayos de política pública*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2015). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 11.ª ed., Bogotá: Ediciones Aurora.
- SARABIA, A. G. (2016). La vinculación universidad-empresa y sus canales de interacción desde la perspectiva de la academia, de la empresa y de las políticas públicas. En *Ciencias UAT*, 13. (ene-jun), pp. 13-22. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cuat/v10n2/2007-7858-cuat-10-02-00013.pdf>
- UNESCO. (2014). 37 C /4. 2014-2021. *Estrategias a plazo medio*. París, pp. 17. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002278/227860s.pdf>
- UNESCO. (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de acción para la realización del objetivo de desarrollo sostenible 4. Incheon, República de Corea, p. 8. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>
- UNIÓN TEMPORAL ECONOMETRÍA – SEL. (2015). *Resumen Ejecutivo*. Producto 4. Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER fase II, en su población beneficiaria identificando los efectos (esperados y no esperados) de la intervención sobre sus variables objetivo.

- UNIVERSIDAD DE LA SALLE. (2019). Medición del Impacto del Proyecto Utopía, pp. 1-85. Recuperado de: http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/29438/Informe_egresados_Utop%C3%ADa_2019.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. (2016). *Documento de recomendaciones para la construcción de la política pública de educación superior como vector de Paz*. Bogotá.
- VILLAR, R. (1995). El Programa Escuela Nueva en Colombia. En *Revista Educación y Pedagogía*, Nos. 14 y 15, pp. 357-382. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeypp/article/viewFile/5596/5018>
- WORLD BANK. (17/03/2008). *Rural education project apl phase II In support of a program to improve access and quality*. Report n.º 40977.

ANEXO 1. MATRIZ COGNITIVA DEL REFERENCIAL EN EDUCACIÓN 1990-2018
Cobertura y permanencia

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción	
			Primera infancia	Prescolar, básica y media
1990-1994	La Revolución Pacífica César Gaviria Trujillo	Inequidad educativa, herencia de la década de los 80 que afectó, en mayor medida, a la población rural y de bajos recursos económicos, así como la alta deserción escolar.	<p>Primera infancia</p> <p>Ampliar cobertura: Cobertura total en primaria. Expansión de la educación secundaria. Nuevos mecanismos de financiación para acceder a la educación. Atender la educación indígena. Alfabetizar a población adulta.</p> <p>Mejorar eficiencia del sector para evitar la deserción del sistema escolar: Incluir el grado cero para preparar a los niños y niñas a la primaria</p>	<p>Superior</p> <p>Ampliar cobertura: Impulsar la educación en pregrado flexibilizando los currículos. Ampliar los programas del SENA de formación para el trabajo. Promover programas tecnológicos entre las IES y el SENA. Establecer nuevos mecanismos de financiación para acceder a la educación.</p>

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción	
			Primera infancia	Prescolar, básica y media
1994-1998	El Salto Social Ernesto Samper Pizano	Baja cobertura en educación básica y baja calidad de la educación.	Acciones interinstitucionales para mejorar la atención educativa a los menores de cinco (5) años a través de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	<p>Superior</p> <p>Ampliar cobertura: Ampliar la cobertura en educación superior, en especial para los jóvenes con menores ingresos. Otorgar créditos nuevos y subsidios a estudiantes con mérito académico y de escasos recursos. Fortalecer las IES públicas. Consolidar el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) como mecanismo para articular y dar movilidad educativa, en trabajo conjunto con el SENEA. Crear el Viceministerio de la Juventud como estrategia para ampliar las oportunidades de los jóvenes.</p>

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción		
			Primera infancia	Prescolar, básica y media	Superior
1998-2002	Cambio para Construir la Paz Andrés Pastana Arango	<p>La educación juega un rol importante para alcanzar la paz como prioridad nacional. La falta de oportunidades para acceder a la educación es un factor de violencia en el país. Identificó cuatro (4) problemáticas en educación:</p> <p>La falta de equidad en el acceso y la calidad de la educación entre regiones, zonas y grupos de ingreso, en especial, la brecha urbana-rural relacionada con la baja escolaridad.</p> <p>Gasto en inversión limitado para mejorar la calidad y aumentar la demanda de educación por parte de la población con menores ingresos económicos.</p>	<p>Atención a la primera infancia Atención a la población de 0 a 5 años.</p>	<p>Ampliar cobertura con equidad: Mejorar la cobertura con equidad. Aumentar la cobertura neta en básica.</p>	<p>Ampliar cobertura con equidad: Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la equidad del sistema de crédito. Reforma de la educación media y mejoramiento de la eficacia de la regulación de la educación superior.</p>

Período	PNID	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción	
			Primera infancia	Prescolar, básica y media
2002-2006	Hacia un Estado Comunitario Alvaro Uribe Vélez	<p>La asignación de recursos es por insumos y no por falta de eficiencia por niveles educativos que hace más costoso el gasto promedio por estudiante.</p> <p>Falta de cobertura y calidad de la educación del país. Ineficiencia del sector educativo. Se requiere alcanzar un mejor desarrollo social y económico.</p>	<p>Ampliar cobertura y equidad: Ampliación de cobertura en educación preescolar, básica, media. Elevación de la cobertura bruta nacional en los niveles de preescolar, básica y media, bajo un enfoque de equidad, priorizando a la población vulnerable. Subsidios a la demanda y contratación de la prestación del servicio acorde con las características de cada territorio y de la población.</p>	<p>Superior</p> <p>Ampliar cobertura y eficiencia: Ampliación de cobertura en educación superior. Crédito con un nuevo esquema de financiación para estudiantes de bajos ingresos. Modernización y mejor gestión de las universidades públicas orientado al aumento de la eficiencia en el uso de los recursos.</p>

Período	FND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción	
			Primera infancia	Prescolar, básica y media
2006-2010	Estado Comunitario Álvaro Uribe Vélez	Baja cobertura en educación inicial y altas tasas de deserción.	<p>Ampliar cobertura en educación inicial: Crear Comité Interinstitucional de educación inicial para prestar atención integral a los niños menores de cinco (5) años. Definir estándares educativos.</p>	<p>Establecer proyectos para aumentar las tasas de retención y eficiencia en el sistema educativo. Continuar con metodologías flexibles del programa de educación rural para población rural vulnerable.</p>
			<p>Ampliar cobertura: Construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa. Otorgar subsidios directos a los más pobres. Disminuir deserción y ampliar permanencia: Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media.</p>	<p>Promoción de la educación técnica y tecnológica (TyT), en conjunto con el SENA. Desconcentrar oferta de educación superior: Llegar con oferta de educación superior a territorios que no cuentan con este servicio.</p>
			<p>Ampliar cobertura: Promoción y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. Esquema de financiamiento para la población de menores ingresos. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).</p>	<p>Superior</p>

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción	
			Primera infancia	Prescolar, básica y media
				<p>Superior</p> <p>Desconcentrar oferta de educación superior: Avanzar en la celebración de más alianzas en el marco de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres)</p> <p>Disminuir deserción: Promover el acompañamiento a los estudiantes con bajo rendimiento académico y motivación por parte de las IES.</p>
				<p>Dar continuidad a los programas de alimentación y transporte escolar.</p> <p>Intercambio de experiencias exitosas de docentes para el logro de la retención de estudiantes.</p> <p>Participación de los padres de familia en los asuntos de la escuela.</p> <p>Educación sexual y reproductiva en los EE para disminuir el embarazo adolescente.</p> <p>Seguimiento a los estudiantes con alta probabilidad de deserción.</p>

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción		
			Primera infancia	Prescolar, básica y media	Superior
2010-2014	Prosperidad para Todos Juan Manuel Santos Calderón	<p>Persistencia de brechas en cobertura, calidad y baja pertinencia; debilidad del sistema educativo ante la ocurrencia de desastres naturales; escasa oferta con enfoque diferencial para poblaciones diversas y regiones.</p> <p>Es necesario fortalecer la capacidad de gestión de todas las instituciones involucradas en la prestación del servicio educativo.</p> <p>La educación es un eje primordial para la construcción de la equidad y la paz.</p> <p>Se requiere mejorar la eficiencia del sector.</p>	<p>Fortalecer educación inicial: Brindar educación inicial de calidad en el marco de una atención integral. Fortalecer la educación inicial en las ETC.</p>	<p>Ampliar la cobertura: Generar las oportunidades de acceso para cerrar las brechas regionales. Disminuir el analfabetismo. Ampliar la cobertura en todos los niveles educativos. Disminuir deserción y ampliar permanencia: Generar las oportunidades de permanencia para cerrar las brechas regionales.</p>	<p>Ampliar cobertura y cerrar brechas: Generar oportunidades de acceso para cerrar brechas regionales. Aumento de la cobertura a través de nuevos cupos y mayor participación de la educación ITI. Fortalecer la financiación a través de créditos educativos. Aumentar permanencia: Generar oportunidades de permanencia para cerrar brechas regionales. Fortalecer regionalización de la educación superior: Ampliar y fortalecer la regionalización de la educación superior a través de los Ceres y disminuir la tasa de deserción. Adecuar lineamientos de política: Realizar la reforma a la Ley 30.</p>

Período	PND	Representación del Problema Imágenes del Sector	Vectores de Significación - Énfasis de Acción		
			Primera infancia	Precolar, básica y media	
2014-2018	Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación Juan Manuel Santos Calderón	Persistencia de brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, bajos estándares en relación con los estándares internacionales, inequidad de oportunidades. Se busca que el país sea uno de los mejores educados en América Latina.	<p>Fortalecer educación inicial: Potenciar la educación inicial.</p>	<p>Aumentar cobertura: Mayor cobertura en el sistema educativo. Mayor acceso en la educación media. Desarrollar el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP). Erradicar el analfabetismo. Fortalecer convenios y actualizar datos sobre población analfabeta. Aumentar la permanencia: Mayor permanencia en el sistema educativo. Mayor permanencia en la educación media. Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo. Transformar la educación rural: Transformar la educación en el campo.</p>	<p>Superior</p> <p>Ampliar cobertura: Construir el sistema de educación terciaria con mayor acceso. Financiar el acceso a la educación superior. Promover la educación TyT. Fortalecer mecanismos de financiación de las IES públicas. Transformar la educación rural: Diseñar e implementar el Plan de Educación Superior Rural.</p>

Calidad y Pertinencia y Fortalecimiento del Sector

Periodo	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector
	FND	Calidad y Pertinencia		Superior	
		Primera Infancia	Prescolar, básica y media		
1990-1994	La Revolución Pacífica César Gaviria Trujillo	Mejorar la calidad: Capacitar a docentes en la metodología de escuela nueva en las zonas rurales y a los docentes en zonas urbanas en la renovación curricular.	Aumento de la calidad: Apoyar la creación de programas de maestrías y doctorado. Promover los espacios de investigación. Reestructurar los sistemas de docencia. Reestructurar las facultades de educación y las escuelas normales superiores (ENS).	Mejorar la eficiencia del Sector: Avanzar en la descentralización. Modernización del sector educativo. Especializar al MEN en la formulación de políticas para el sector, la planeación y evaluación de programas.	
1994-1998	El Salto Social Ernesto Samper Pizano	Mejorar la calidad: Extender de forma gradual la jornada real escolar. Mejor remuneración a los docentes. Entrega gratuita de textos escolares a los establecimientos educativos (EE) oficiales.	Mejorar la calidad: Replantear las condiciones de la acreditación para que responda a las necesidades sociales y académicas de cada disciplina.	Mejorar la planeación: Proyecto educativo institucional (PEI) como instrumento de evaluación y planeación de los EE. Modelo pedagógico centrado en el aprendizaje.	

Vectores de Significación - Énfasis de Acción				
Período	PND	Calidad y Pertinencia		Fortalecimiento del Sector
		Primera Infancia	Superior	
1998-2002	Cambio para Construir la Paz Andrés Pastrana Arango		<p>Dar prioridad a la asignación de recursos estatales y los de crédito educativo para investigación científica y tecnológica a programas acreditados.</p> <p>Mejorar la calidad y eficacia: Investigación pedagógica. Mejoramiento de la eficacia del sistema de información de la educación superior.</p>	<p>Organizar el Sistema: Organizar el sistema educativo a través de un nuevo sistema escolar para promover autonomía en los establecimientos educativos, mejorar la eficiencia y consolidar la descentralización. Creación de un proyecto de educación rural con el fin de fortalecer la educación básica, organizar y adaptar programas flexibles que se ajusten a las condiciones de la población rural.</p>

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector
	Primera Infancia	Calidad y Pertinencia		Superior	
		Prescolar, básica y media	Mejorar la calidad y eficiencia:		
2002-2006	PND Hacia un Estado Comunitario Alvaro Uribe Vélez	Mejorar la calidad y eficiencia: Ampliación de la calidad en educación preescolar, básica, media. Brindar apoyo a las entidades territoriales certificadas (ETC) y EE en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para que los estudiantes desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas. Definición de estándares de calidad como referente común que asegure el dominio de conceptos y competencias básicas para la vida y el desarrollo profesional. Evaluación de los resultados en áreas básicas y competencias ciudadanas. Saber 5 y 9 cada 3 años.	Mejorar la calidad y eficiencia: Ampliación de la cobertura en educación superior. Financiación del mejoramiento de la calidad. Completar la reglamentación de estándares mínimos para registro calificado en todos los programas de pregrado. Crear el observatorio laboral para monitorear y hacer seguimiento de los egresados y del mercado laboral. Financiar estudios de doctorado con recursos de crédito. Reforzar el sistema nacional de acreditación y el fomento a la inspección y vigilancia.	Mejorar la eficiencia del Sector: Modernizar al MEN. Modernizar las entidades departamentales y municipales. Concertar planes de gestión y desempeño. Desarrollar el sistema de información del sector educativo.	

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción			Fortalecimiento del Sector
	PND	Calidad y Pertinencia		
		Primera Infancia	Prescolar, básica y media	
		<p>Evaluación de desempeño de docentes y directivos docentes y evaluación para ascenso en el escalafón.</p> <p>Ampliar el acceso a internet n en los EE públicos.</p> <p>Promoción y acceso de libros a ETC, acompañados de estrategias de fomento a la lectura</p> <p>. Crear programas educativos para audiencia infantil y juvenil que estimulen las competencias ciudadanas.</p> <p>Promoción de la alfabetización por radio, de forma articulada con los ministerios de Comunicaciones y Cultura.</p> <p>En educación rural, propuso aplicar modelos exitosos del Proyecto de Educación Rural.</p>	<p>Fomentar la acreditación voluntaria de alta calidad.</p> <p>Aplicar de forma obligatoria los exámenes de calidad de la educación superior (Ecaes) a todas las carreras.</p> <p>Crear programas de doctorado de forma conjunta entre las instituciones de educación superior (IES).</p> <p>Fortalecer y crear grupos y centros de investigación.</p> <p>Fortalecer el sistema nacional de información de educación superior (SNIES).</p> <p>Impulsar la investigación en educación superior.</p>	

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector
	PND	Calidad y Pertinencia			
		Primera Infancia	Prescolar, básica y media	Superior	
2006-2010	Estado Comunitario Álvarez Uribe Vélez	<p>Mejorar la calidad: Formar y vincular recur- so humano especializado en el cuidado y enseñan- za de los infantes.</p>	<p>Mejorar la calidad: Dar continuidad a las es- trategias implementadas en 2002-2006.</p>	<p>Mejorar la calidad: Nuevos programas a nivel regional acordes con las necesidades de cada zona.</p> <p>Aumentar la pertinencia: Desarrollo de la ciencia y la tecnología. Participación activa del sector productivo y el sector educativo privado en educación.</p> <p>Nuevas metodologías y tecnologías de la informa- ción y la comunicación (TIC) que permita descon- centrar la oferta llegando a las distintas zonas del país con programas de educación superior pertinentes y de calidad.</p>	<p>Mejorar la eficiencia del Sector: Fortalecer la gestión del Ministerio en términos de prestación del servicio, cambio organizacional y automatización de trámi- tes externos, vinculando también a las entidades adscritas y vinculadas en el proceso de transfor- mación.</p>

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector
	Calidad y Pertinencia			Superior	
	Primera Infancia	Prescolar, básica y media	Mejorar la calidad y cerrar brechas:		
2010-2014 PND Prosperidad para Todos Juan Manuel Santos Calderón	<p>Mejorar calidad y pertinencia: Mejorar la calidad y pertinencia de la educación a través de la formación de agentes educativos. Construcción y validación de lineamientos técnicos pedagógicos. Diseñar e implementar el sistema de aseguramiento de la calidad</p>	<p>Mejorar la calidad y cerrar brechas existentes en los resultados de calidad educativa. Implementar Programa de transformación de la calidad educativa que impacte el nivel de logro en las pruebas Saber y pruebas PISA. Crear el Plan de Lectura y Escritura. Implementar jornada extendida y complementaria. Acompañar a los docentes en sus prácticas pedagógicas.</p>	<p>Mejorar la calidad y cerrar brechas existentes en los resultados de calidad educativa. Fortalecer el sistema de evaluación a través de la reestructuración de las pruebas Saber. Aumentar la oferta de programas de investigación acordes con las áreas estratégicas para el desarrollo del país. Fomentar la internacionalización de la educación. Acreditación internacional del CNA. Iniciar la medición del país en AHELO. Acompañar a IES en procesos de acreditación de alta calidad.</p>	<p>Fortalecer y mejorar la eficiencia del Sector Educativo: Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo. Fortalecer las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo. Promover la eficiencia y transparencia del sector junto con la modernización de la gestión de las ETC y sus EE. Promocionar el desarrollo de acciones tendientes a fortalecer la gestión y prevención del riesgo por desastres ambientales y conflicto armado.</p>	

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector
	PND	Primera Infancia	Calidad y Pertinencia	Superior	
		<p>Aumentar el desarrollo de contenidos educativos digitales en la plataforma Colombia Aprende.</p> <p>Aumentar los proyectos de investigación educativa aplicada.</p> <p>Mayor pertinencia de la oferta educativa a través de una mayor oferta de programas ETDH o programas técnicos por parte de los EE.</p> <p>Aumentar el número de docentes y estudiantes con dominio del idioma inglés.</p> <p>Promover en los EE el desarrollo de proyectos de emprendimiento.</p>	<p>Aumentar la participación de docentes en programas de fortalecimiento en competencias pedagógicas e investigativas.</p> <p>Incentivar la formación doctoral.</p> <p>Aumentar el número de programas TyT del SENA con registro calificado.</p> <p>Fortalecer la ETDH.</p> <p>Aumentar la pertinencia:</p> <p>Educación con pertinencia para la innovación y productividad.</p> <p>Fortalecer el desarrollo de competencias genéricas y específicas a través de programas TyT.</p> <p>Ofertar programas universitarios organizados por ciclos.</p>	<p>Orientar y acompañar a ETC para que establezcan planes de acción que incluyan las diferentes etapas de la emergencia (prevención y gestión de riesgo, crisis y pos-emergencia).</p> <p>Promocionar que el plan de acción del sector educativo en las ETC se desarrolle en el marco de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD y CLOPAD).</p>	

Periodo	Vectores de Significación - Énfasis de Acción				Fortalecimiento del Sector	
	PND	Calidad y Pertinencia		Superior		
		Primera Infancia	Prescolar, básica y media			
2014-2018	Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación Juan Manuel Santos Calderón	<p>Mejorar la calidad: Excelencia del talento humano. Posicionar los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial. Gestión de la calidad.</p>	<p>Mejorar la calidad: Alcanzar la calidad educativa en educación básica y media. Excelencia docente. Implementar la jornada única. Herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos para la calidad educativa.</p>	<p>Mejorar la calidad: Herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la ETDH. Promover y fortalecer la acreditación institucional y de programas. Robustecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SAC).</p>	<p>Definir competencias generales y específicas para todas las áreas ETDH. Desarrollo de programas por competencias laborales. Fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad. Creación del sistema nacional de competencias laborales.</p>	<p>Articulación del Sector: Articular Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Decenal de Educación y los planes locales de desarrollo.</p>

Período	Vectores de Significación - Énfasis de Acción			Fortalecimiento del Sector
	PND	Calidad y Pertinencia		
		Primera Infancia	Prescolar, básica y media	
			<p>Pertinencia: Aumentar el bilingüismo. Potencialización de las capacidades y los talentos excepcionales.</p>	<p>Promover la internacionalización. Fortalecer el proceso de convalidaciones. Aumentar pertinencia: Construir el sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad, movilidad y pertinencia.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir del contenido de la política educativa en los PND desde 1990 hasta 2018, así como los informes de gestión del Ministerio y los Planes Sectoriales.