

Educación para el desarrollo rural. Análisis crítico del proceso de implementación del programa Escuela Nueva en Colombia

Education for the rural development. A critical analysis of the implementation process of the Escuela Nueva program in Colombia

Daniela Hernández-Silva¹

Erasmus Mundus + Joint Master Degree: University of Glasgow - Universidad Autónoma de Barcelona - University of Cyprus. UNESCO intern, 2020-2, Bellaterra-Barcelona, España

 <https://orcid.org/0000-0002-1529-0157>

DOI: <https://doi.org/10.35622/j.rie.2020.04.002>

Recibido 19/03/2020/ Aceptado 21/09/2020

ARTÍCULO ORIGINAL

PALABRAS CLAVE

educación rural,
escuela nueva,
transferencia de
políticas, desarrollo
rural

El presente artículo expone los resultados de un análisis crítico de la implementación del programa educativo Escuela Nueva en Colombia. Dicho análisis propone una revisión de la transferencia de políticas desde el ámbito internacional, así como una descripción de las dinámicas de su implementación en el contexto colombiano. Para ello se realizó un análisis exhaustivo de documentación implementando una revisión documental de carácter cualitativo, a través de la selección tipológica de la muestra objeto de estudio. Los resultados sugieren la necesidad de considerar indicadores de asistencia y transición de estudiantes para la toma informada de decisiones sobre la continuidad, diversificación y mejora del programa, así como la necesidad de unificar la visión nacional para la implementación coordinada de programas rurales.

KEYWORDS

rural education,
escuela nueva, policy
borrowing, rural
development

The article exposes the results of a critical analysis of the implementation process of the program Escuela Nueva in Colombia. It proposes a review at the policy borrowing process from an international perspective, as well as a description of the dynamics of implementation within the Colombian context. For such aim, an exhaustive analysis was performed by implementing a qualitative documentary review, using a typological sample selection of sources. The conclusions suggest the need to consider attendance and transition indicators as key elements for decision making regarding the continuity, diversification and improvement of the program, as well as the urgency of unifying the national goals in pursuit of a coordinated implementation of rural programs.

¹ Correspondencia: hernandezsilva.daniela@gmail.com



1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un país predominantemente rural. Para el año 2015, de acuerdo con el DANE², más del 80% del territorio nacional era rural (ver Figura 1) y estaba habitado únicamente por aproximadamente el 24% de la población (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2016). Esto evidencia una alta dispersión de la población que habita el territorio rural y una alta concentración de la población en las áreas urbanas. Adicionalmente, del 100% de las personas que viven en áreas rurales, el 44% es reconocido por estar en condición de pobreza multidimensional (ibid.; McEwan & Benveniste, 2001).

La condición de las áreas rurales en Colombia ha sido configurada por los cambios en las políticas arancelarias que tuvo cabida durante la década de 1990 y debido a la apertura económica producida por la firma del TLC. Ello transformó el funcionamiento del mercado internacional al bajar los precios de los productos agrícolas, lo cual, a su vez, condujo a una reducción en los ingresos de los trabajadores del campo, incrementó los índices de desempleo rural y, finalmente, agudizó la situación de pobreza en las áreas rurales. Adicionalmente, el conflicto armado y el tráfico ilícito de drogas incrementó los índices de migración de la población rural, lo cual fue evidente en el último Censo Nacional de Agricultura realizado por el DANE en el 2014, el cual evidenció que 2 millones menos de personas estaban viviendo en las áreas rurales en comparación con el número registrado en el 2005 (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2001).

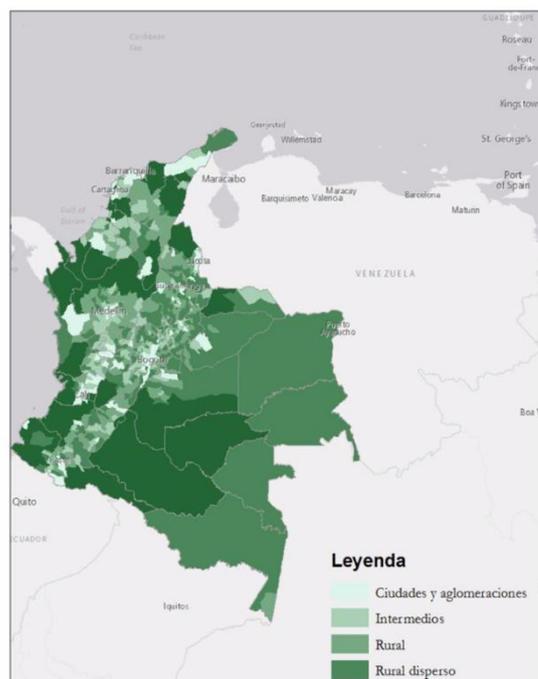


Figura 1. Clasificación Colombiana de las áreas rurales y urbanas.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia- MEN (2016). Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Pp. 15

Además de ser muy desalentador para la economía del país, los hechos descritos anteriormente indican un problema de seguridad alimentaria que se da debido a que los jóvenes constituyen la mayoría de la población migrante, reflejando así una brecha a la hora de transferir las tierras y los cultivos a las nuevas generaciones. De esta manera, la educación rural en el país juega un rol fundamental para analizar y promover el desarrollo económico y social de Colombia, siendo que tiene el potencial de contribuir al compromiso de las nuevas generaciones hacia el desarrollo de sus contextos locales, y por ende, al desarrollo de la economía nacional.

Con lo anterior de presente, y teniendo en cuenta que el programa Escuela Nueva (EN) en la actualidad define el modelo de educación primaria rural promovida por el gobierno a nivel nacional, el objetivo de este artículo es analizar su proceso de implementación desde una perspectiva histórica. Para ello será presentado 1) el nacimiento de EN desde su concepción en

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística Colombiano.

Europa, 2) el desarrollo del sistema nacional de educación colombiano (trayendo a colación elementos que han guiado la transferencia del programa EN hacia Colombia en 1960), 3) y finalmente la historia y el curso de su implementación en el país desde una perspectiva crítica.

2. MÉTODO

El análisis se realizó implementando una metodología conocida como revisión documental-biográfica de carácter cualitativo. La selección de la muestra se llevó a cabo de forma tipológica y estuvo conformada por aproximadamente treinta referencias diferentes caracterizadas de la siguiente manera:

Tabla 1.
Caracterización de las Fuentes

| | Libros y Manuales | Artículos Académicos | Documentales, Entrevistas y Noticias | Reportes |
|--------------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------------|----------|
| Gobierno | 33% | | | 50% |
| Fundación Escuela Nueva | 17% | | 83% | |
| Centros de Investigación | 33% | 100% | 17% | |
| Instituciones académicas | | | | |
| Organizaciones Internacionales | 17% | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Después de seleccionar las referencias, el proceso de análisis se desarrolló a través de cuatro momentos:

- a. Sistematización y categorización: el grueso de la información fue recolectada y agrupada en las siguientes categorías de análisis:
 - i. Evolución Histórica del Sistema de Educación Colombiano
 - ii. Papel de las Organizaciones Internacionales
 - iii. Historia y Desarrollo de la Escuela Nueva a nivel internacional
 - iv. Historia y Desarrollo de la Escuela Nueva en Colombia
 - v. Educación Rural en Colombia
 - vi. Contexto General de la Educación Colombiana
- b. Resumen: se delimitaron las categorías de análisis al definir similitudes y diferencias entre la información recolectada.
- c. Análisis: una vez las similitudes y las diferencias entre la información fue identificada, se hallaron tendencias entre los datos, permitiendo construir un cuerpo de análisis acerca del proceso de implementación de Escuela Nueva.
- d. Estructura: finalmente, se construyó una estructura argumentativa que presentara los resultados del análisis crítico.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Comienzo de la Escuela Nueva en Europa

La construcción de Escuela Nueva no ha seguido un camino lineal. En su mayor parte, se desarrolló entre el final del siglo XIX y la primera mitad del XX (Narváez, 2006) como una propuesta educativa alternativa que cuestionaba al sistema de educación tradicional y a las pedagogías predominantes de Europa hasta el momento. Algunos estudios, como el que dirigió el Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación (2010), atribuyen las bases de su creación al filósofo español Giner de los Ríos (1839-1915) con la implementación de las *Instituciones de Enseñanza Libre* en España en 1876. Sin embargo, algunos autores como Cuadros (2015) sostienen que se debió a las ideas e iniciativas del pedagogo sueco Adolphe Ferrière (1879-1960).

De cualquier manera, tanto la iniciativa de Ferrière como la de Giner de los Ríos tomaron como base una variedad de teorías académicas y experimentaciones prácticas que fueron desarrolladas desde el siglo XVII y que fueron consideradas pedagogías alternativas. Entre ellas, vale la pena mencionar los postulados de John Locke (metodologías para que los niños estén en contacto con la vida), de María Montessori (pedagogía científica y estimulación espontánea), de Ovide Decroly (aprender haciendo actividades), de John Dewey (aprender desarrollando proyectos), de Roger Cousinet (trabajo libre en grupos), de Geory Kerschenteiner (colegios para preparar ciudadanos trabajadores), de Jean Piaget (psicología genética moderna), entre otros (Narváez, 2006).

Así, las Escuelas Nuevas aparecieron alrededor del año 1880 en España (ibíd.) como pequeñas escuelas *privadas* que pretendían proveer un servicio educativo personalizado a familias que buscaban pedagogías alternativas, ubicando sus primeras instalaciones en casas de campo. La iniciativa se difundió rápidamente entre algunos países vecinos, como Francia, Alemania e Inglaterra, quienes replicaron dicho modelo durante las tres siguientes décadas. La propuesta de EN ganó tanto reconocimiento que en 1899 fue creada la Oficina Internacional de Escuelas Nuevas, y poco después, en 1925 se constituyó el Instituto de Jean Jacques Rousseau en Ginebra a través del cual se establecieron las condiciones que las Escuelas Nuevas debían cumplir (ibíd.).

Vale la pena mencionar que el desarrollo de EN ocurrió en paralelo a la primera y segunda guerra mundial. En este sentido, los enfoques pedagógicos que adoptó el modelo estuvieron dirigidos por una visión humanística de la educación (Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación, 2010) que procuraba reconocer a los seres humanos que están detrás del sistema, y que pretendía darle a aquellos seres humanos herramientas para enfrentar las transformaciones económicas, demográficas, sociales, de manera que pudieran re-moldear el mundo sobre los principios de libertad, equidad y fraternidad (Narváez, 2006).

Con ello de presente, los principios que se establecieron para definir EN en la década de 1960 fueron:

- operar de forma opuesta al sistema tradicional de educación (Díaz & Gutiérrez, 2019),

- incorporar pedagogías de Escuela Activa: aprender haciendo, en vez de usar la memoria como el único medio para aprender (Díaz & Gutiérrez, 2019; Narváez, 2006),
- basar la experiencia de aprendizaje en los intereses personales de los estudiantes, evitando un currículo fijo que ofrezca un mismo contenido para todos los estudiantes (Benitez, 2009),
- promover el razonamiento, la creatividad, la autonomía y la cooperación (Díaz & Gutiérrez, 2019),
- trabajar en libertad y para la libertad (Narváez, 2006),
- y redefinir el rol de los profesores, reasignando el poder en el aula al proceso de aprendizaje de los estudiantes (Benitez, 2009; Díaz & Gutiérrez, 2019).

3.2. Desarrollo del Sistema Educativo Nacional en Colombia: desde la conquista hasta 1960

Entender la evolución del sistema educativo colombiano es clave para comprender las dinámicas sociales, económicas e internacionales en las que el gobierno colombiano estuvo inmerso al momento de incorporar el modelo de EN como uno de sus principales programas nacionales para la educación rural en 1960. Para ello, el análisis de la historia del sistema educativo de Colombia antes de 1960 se realizará en tres momentos: el periodo colonial (siglo XXVI-1818), la independencia (1819-1892), y el establecimiento (1893-1960).

3.2.1. El periodo colonial (siglo XXVI-1818)

Este período evidencia un primer vínculo de la educación con la élite social, la religión y la legitimidad de Europa dentro de los procesos que promovían el desarrollo y el progreso. Así, los primeros pasos de la educación formal en el país se dieron bajo el dominio de la Corona Real Española, por lo cual, las primeras escuelas se establecieron con el propósito de enseñar la lengua española y la religión católica (OEI, 1993).

Sin embargo, un giro importante sucedió durante el siglo XVII, en 1650, cuando fueron abolidos los fondos económicos que provenían de la Corona Española destinados a la educación, dejando así en manos de la burguesía la educación formal del país. Después de ello, fueron abiertos numerosos centros educativos dirigidos por diferentes comunidades católicas (como los Jesuitas) y por los miembros de la alta sociedad colombiana (ibíd.).

3.2.2. La independencia (1819-1892)

Este período se caracterizó por fuertes esfuerzos del gobierno para centralizar la educación en el país. Inicialmente se intentó a través de las Reformas Santander (1819-1841) que pretendían fortalecer la educación primaria y la capacitación de profesores (Cifuentes & Camargo, 2016) de manera que se cimentaran regulaciones que permitieran crear un sistema homogéneo de escuelas en las principales ciudades del país (OEI, 1993), y se diera paso a crear prestigiosos centros educativos y universidades (Cifuentes & Camargo, 2016).

Así mismo, en 1867 la Dirección Pública Nacional de Colombia recibió asesoría de la Misión Pedagógica Alemana (OEI, 1993). Como resultado, se establecieron las bases para la

Reforma Nacional de 1886-1892, donde el estado decidió que la educación elemental en Colombia sería gratuita más no obligatoria, se dividió la instrucción en básica, secundaria y profesional, y se definió la distribución del presupuesto nacional que sería exclusivamente invertido en la educación. Al hacer esto, el Estado le dio un nuevo rol a los departamentos y municipios del país (Cifuentes & Camargo, 2016) al darles la responsabilidad de cubrir los gastos respectivos al cuerpo docente y de administrar la infraestructura de las escuelas, mientras el Estado definiría las políticas y los lineamientos que las escuelas deberían seguir (OEI, 1993).

Estos procesos hacen visible la importante influencia que las asesorías internacionales, y especialmente las europeas, han tenido en la toma de decisiones gubernamentales y en el establecimiento de las normativas nacionales con respecto a la educación. Así mismo, evidencia cómo la autonomía de las escuelas se situó al final de una cadena de poder, mediada por la administración municipal y departamental, que al mismo tiempo dependía de los lineamientos y regulaciones a nacionales, y que eran a su vez legitimizados por organismos internacionales.

3.2.3. El establecimiento (1893-1960)

Este período se caracteriza por haber introducido la participación de una serie de nuevos actores internacionales que fueron claves en el proceso de estructurar el sistema educativo nacional. Comenzó con el Plan Zerda que pretendía unificar el sistema escolar del país (Cifuentes & Camargo, 2016). A través de él, el Gobierno hizo una clara distinción entre las escuelas primarias rurales y urbanas, y la educación secundaria técnica y tradicional (OEI, 1993). Así, para 1930 la educación básica fue estipulada como obligatoria, y para 1941 se creó la primera escuela vocacional de agricultura en el país. Tiempo después, en 1947, se lanzó el Consejo Superior Permanente de Educación, cuyas funciones principales eran ser la comisión de la UNESCO en Colombia (ibíd.), y quien ayudó a reestructurar y establecer el Ministerio de Educación Nacional en 1950.

Así, en línea con el acuerdo realizado en la IX Conferencia General de las Naciones Unidas, y dado al incremento en el presupuesto designado para la educación, en 1957 se realizó una gran inversión en el país para expandir su oferta de educación básica primaria (Cifuentes & Camargo, 2016). Como resultado, esta década terminó alcanzando una cobertura de aproximadamente el 40% de la población en edad de estudiar, de los cuales el 66% estaban situados en las grandes ciudades (OEI, 1993).

3.3. Escuela Nueva en Colombia: el proceso de implementación

Implementar Escuela Nueva en Colombia fue un proceso complejo y gradual, y ha continuado por más de cuatro décadas hasta el día de hoy (Psacharopoulos et al., 1996; Usma, 2009).

3.3.1. Década de 1960: expansión y cobertura de las escuelas colombianas

Para 1960 Colombia tenía un índice de crecimiento de la población anual del 2%, y un incremento del 7% en la tasa de las matrículas escolares en relación con la década anterior (OEI, 1993). Con esto en mente, sumado al fortalecimiento del presupuesto nacional para la educación,

el gobierno instauró una nueva agenda para la educación cuyos objetivos principales eran promover el desarrollo de la infraestructura de las escuelas y erradicar el analfabetismo (Havens, 1965). Lograr dichos objetivos supusieron una expansión significativa en la oferta y en la cobertura de los colegios en todo el territorio nacional, especialmente en las áreas rurales y marginales, para lo cual era necesario contar con un plan.

Para entonces, en 1961, la XXIV Conferencia Internacional de Ginebra llevada a cabo en Suiza dejó como resultado principal un consejo dirigido a los ministerios de educación de todos los países del mundo, según el cual se recomendaban las escuelas de maestro-único como la clave para expandir la cobertura de la educación en las áreas rurales, ya que dicha estrategia permitía alcanzar e incluir a las poblaciones menos favorecidas (Borreguero, 1961). Dicha sugerencia tomó a España como un caso de éxito, pues allí se implementaron escuelas de maestro-único a través del modelo de Escuela Nueva, logrando cobertura educativa en cada pueblo que tuviera al menos 500 habitantes. Además de ello, fue sugerida la colaboración de la UNESCO para apoyar el proceso de implementación de dichas escuelas en cada país (ibíd.).

Esta declaración fue inmediatamente tenida en cuenta por el gobierno nacional de Colombia, el cual lanzó el mismo año un proyecto piloto de Escuela Nueva en la ciudad de Pamplona, en el departamento de Norte de Santander, en colaboración con la UNESCO e ISER (Instituto Supremo de Educación Rural). Poco tiempo después de ello, aproximadamente cien Escuelas Nuevas fueron abiertas en el departamento de Norte de Santander, éxito que motivó al gobierno nacional a expandir el modelo en todo el territorio colombiano (Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación, 2010).

3.3.2. Década de 1970: Escuela Nueva y la Reforma Agraria

Para entonces, Colombia enfrentaba un período de grandes transformaciones sociales y económicas con el fortalecimiento del narcotráfico y de guerrillas como las FARC y el ELN, lo cual llevó al gobierno a priorizar medidas para centralizar nuevamente el poder en las áreas rurales, de manera que pudieran combatir la pobreza y promover el desarrollo rural. Así, fue lanzada una reforma agraria que por primera vez involucraba la educación como un componente formal dentro de los esfuerzos para el desarrollo rural (Carrero & González, 2017).

Alineado a dicho propósito, siguiendo la sugerencia de la XXIV Conferencia Internacional de Ginebra y tomando como punto de partida el piloto realizado en Norte de Santander, en 1975 algunos académicos y profesores, como Vicky Colbert, Beryl Levinger y Oscar Mogollón (Díaz & Gutiérrez, 2019), comenzaron a trabar en colaboración con el gobierno en la búsqueda de un modelo pedagógico de educación activa para escuelas rurales basado en el contexto específico de Colombia (Mapeal, 2008; McEwan, 1995).

Dicha búsqueda los llevó a apropiarse los principios de la Escuela Nueva europea, pero esta vez cambiando ciertos elementos que se suponía adaptarían esta propuesta al contexto colombiano y les permitiría registrar el programa con derechos de autor únicos para el modelo implementado en Colombia. Así, ellos aseguraron que la mayor innovación que ofrece su modelo es unir la educación personal y el aprendizaje cooperativo. De cualquier manera, yo argumentaría que la

principal modificación que se hizo al modelo inicial fue la creación de cartillas de aprendizaje que respondían al currículo nacional al tiempo que trataban de adaptarse al contexto de cada región. Dicho cambio quitaría la responsabilidad de los profesores de tener que preparar material específico para cada clase, al tiempo que unificaría el contenido que era enseñado en todo el territorio nacional.

3.3.3. Década de 1980: financiación y difusión del modelo EN

Debido a los cambios periódicos de presidente y a la inestabilidad en los fondos que recibía el programa de parte del gobierno, los autores del modelo de EN en Colombia crearon una fundación que llamaron Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente (FEN). De esta manera, el Estado delegó a esta fundación la implementación y seguimiento de todas las escuelas EN en el país, la cual hasta el día de hoy ha utilizado tanto fondos públicos como privados.

De esta manera, FEN fue priorizada dentro del presupuesto nacional destinado a la educación rural, a través del cual fue posible comprar cartillas y material escolar, promover capacitaciones para docentes y mejorar la infraestructura de las escuelas rurales (Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación, 2010). Así mismo, con la cooperación de UNICEF, se desarrolló una nueva versión de cartillas de aprendizaje que serían especiales para usar en la región del pacífico colombiano (Rivera, 2015).

Como resultado, la cobertura en educación incrementó significativamente durante esta década, alcanzando una tasa de 90% de matriculación en básica primaria para niños entre los 6 y los 11 años de las zonas rurales del país (OEI, 1993). Sin embargo, los niveles de deserción no mejoraron, por lo cual, a pesar de que el número de inscritos aumentó, únicamente el 20% de los estudiantes rurales lograron terminar la escuela primaria (ibíd.).

Por su parte, el Gobierno desarrolló numerosas iniciativas de descentralización a nivel nacional que eran complementarias a la función de la EN, lo cual produjo que el sector privado tomara fuerza en el desarrollo de la educación del país, y ganara relevancia en número de escuelas financiadas, así como reconocimiento por su calidad (ibíd.). De esta manera, de acuerdo con Alzate & Quinceno (2014), este proceso de descentralización estuvo dirigido por el objetivo de lograr una educación masiva, por lo cual el Gobierno abrió licitaciones públicas para que el sector privado pudiera hacer parte en el cumplimiento de los objetivos nacionales. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional utilizó fondos de un préstamo con el Banco Mundial que fueron otorgados dentro del contexto de un programa llamado Universalización, así como fondos del DRI (Programa de Desarrollo Rural Integrado) y el BIRF (Plan para el Desarrollo Educativo para Áreas Rurales de Pequeñas Municipalidades y Escuelas Urbanas Marginadas) (Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación, 2010).

3.3.4. Desde 1990 hasta ahora: el desarrollo de la EN en Colombia

Autores como Cifuentes & Camargo (2016) argumentan que en la década de 1990 comenzó la era del reformismo educativo en Colombia, cuya magnitud es comparable con la del siglo XX. Por una parte, fue un período donde se intensificó el conflicto armado llegando al clímax de una guerra al interior del país, causando desplazamientos masivos de la población campesina, y por

ende, el abandono de las actividades productivas y el vínculo de ellas con los grupos armados (Perfetti, 2003). Por otra, una nueva Constitución Política se estableció en 1991 que sentó nuevos criterios, una nueva distribución de los recursos, lineamientos y regulaciones para la educación del país (Beltrán et al., 2015; Gómez, 1994; Silva, 2014).

De esta manera, en la búsqueda de fondos para apoyar el desarrollo de la economía nacional, el gobierno colombiano incluyó la participación de entidades privadas y/o internacionales para el desarrollo de su agenda de educación rural (Hammer, 2017). Vale la pena mencionar que la singularidad y los objetivos de cada actor en su búsqueda de apoyar a Colombia definió la forma de su intervención dentro del plan de desarrollo (Díaz & Gutiérrez, 2019). De acuerdo con Ordoñez & Rodríguez (2018), dentro de esos actores sobresale la participación del Banco Mundial, que pretendió erradicar la pobreza extrema y promover la prosperidad para el campo (Patrinos, 1990); el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), cuyo propósito fue apoyar el crecimiento económico y social; la CEPAL (Comisión Económica para LATAM), que dirigió sus esfuerzos para descentralizar el poder del Estado por medio de la promoción de la competitividad, fortaleciendo los vínculos entre la educación y la competitividad; y la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), que promovió una agenda para la equidad y el incremento de la cobertura de la educación en el país (Schiefelbein, 2017).

Sin embargo, estos actores no sólo contribuyeron al financiamiento de la educación rural en Colombia, sino que también aportaron ideas que encaminaron la implementación de nuevos programas y la reforma de los ya existentes (Rodríguez et al., 2018). Como resultado de ello, la década de 1990 dio lugar a una diversificación significativa de las iniciativas apoyadas por el gobierno para el desarrollo de la educación rural.

Adicionalmente, en 1996 el gobierno condujo una consulta nacional financiada por el Banco Mundial sobre las necesidades educativas de las comunidades rurales que condujo a la implementación del “PER” (Proyecto de Educación para el Sector Rural) (Perfetti, 2003). En dicho proyecto, el gobierno decidió conservar el modelo de EN, a cargo del FEN, como el programa gratuito y obligatorio para las escuelas primarias en las áreas más remotas del país, e incluyó un proceso transicional en donde una vez terminada la básica primaria los estudiantes serían dirigidos a continuar con sus estudios de secundaria en alguna de las escuelas públicas tradicionales que generalmente se ubican en las cabeceras municipales. Vale la pena resaltar además que generalmente dichas escuelas secundarias también ofrecen educación primaria tradicional, la cual funciona independientemente al modelo pedagógico de EN.

Así mismo, fue lanzada una serie de programas e iniciativas que se suponía debían ejecutarse en paralelo con EN, tales como el “Plan La Apertura Educativa” (1990-1994), “Plan El Salto Educativo y Cultural” (1994-1998) y el “Plan para Construir la Paz”. Y como si no fuera suficiente, el PER promovió otros modelos de educación rural aparte de la EN, entre los cuales se encuentra el modelo de aceleración del aprendizaje para los últimos tres años de la básica primaria, Telesecundaria y Post-primaria, dirigidos principalmente hacia la educación media y secundaria.

3.4. Discusión: una mirada crítica al proceso de implementación

A pesar de que el PER promovió un incremento en la cobertura de educación, su implementación deja al descubierto tres grandes brechas:

3.4.1. Desigualdad

En primer lugar, la transición entre la escuela primaria y la secundaria resultó ser un proceso muy problemático en la práctica. Por una parte, generalmente los estudiantes que inicialmente habían decidido asistir a EN vivían en áreas remotas alejadas de las cabeceras municipales, tomándoles muchos minutos, e incluso horas, de camino para poder llegar a las escuelas públicas. Por otra parte, el modelo pedagógico de EN y el de las escuelas públicas tradicionales es considerablemente diferente, haciendo que fuera muy difícil para los estudiantes de EN adaptarse allí académica y socialmente.

Esto no solo incorporó una gran desigualdad dentro del sistema, sino que también produjo altos niveles de deserción entre los estudiantes de EN. Por ejemplo, de acuerdo con Perfetti (2003), de cada 100 estudiantes que se matriculan en las escuelas primarias de las áreas rurales, únicamente 35 logran terminar el ciclo, sólo 15 cursan el bachillerato y sólo 7 completan el ciclo completo de educación básica. Así, no es una sorpresa que para el 2014 sólo el 2% de toda la población rural había alcanzado un título profesional (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2016), y para el 2016 sólo el 1% de las matrículas universitarias a nivel nacional provenían de habitantes del territorio rural del país (Rodríguez et al., 2018). Adicionalmente, la tasa de transición de la escuela primaria a la secundaria fue del 47% en las áreas rurales, mientras que en las urbanas fue del 108% (Cuadros, 2015).

3.4.2. Diversificación

Otro asunto importante son los cambios realizados en Colombia al modelo inicial de EN con el propósito de ajustarlo al contexto local. Vale la pena mencionar que la mayoría de esos cambios no han sido estructurales, sino que en la práctica se ha utilizado la diversificación del programa como el mecanismo por excelencia de promover su mejora. Por ejemplo, la cartilla usada por los profesores del Pacífico colombiano ha sido sujeto de pequeños cambios para que se alinee a las necesidades del contexto, y a pesar de que en un sentido estructural dichas cartillas continúan siendo las mismas, se les ha puesto el “apellido” de “Pacífico” para darle un sentido de inclusión y diversificación, pero que al final no ataja los problemas de deserción y matrícula.

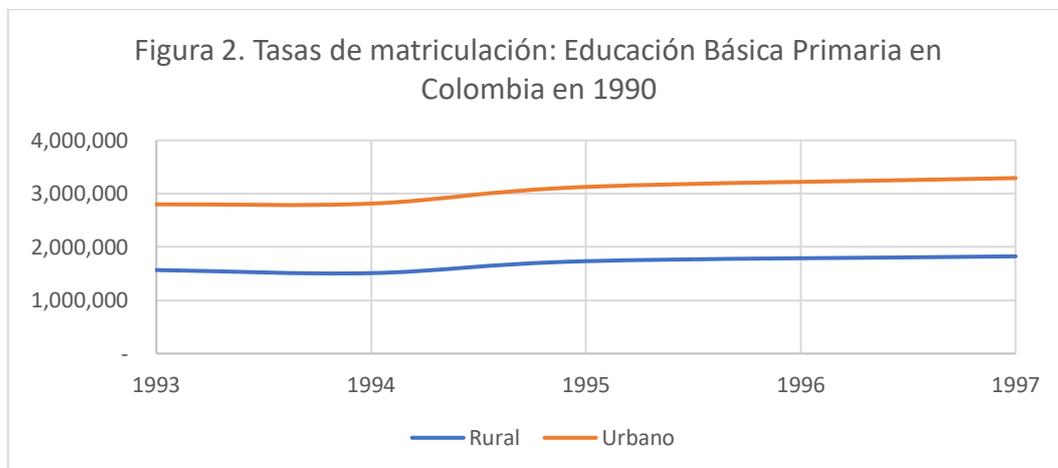
En cualquier caso, la mayoría de las ramas del programa han estado basadas en el consejo dado por la UNESCO de priorizar -por lo menos en la teoría- el desarrollo de competencias en vez de la transmisión de contenido (Rincón, 2010). Pero los esfuerzos por implementar este enfoque le ha permitido al gobierno no sólo diversificar Escuela Nueva, sino también comenzar una serie de modelos pedagógicos flexibles en paralelo, como el SER (Servicio de Educación Rural) y el SAT (Sistema de Aprendizaje Tutorial) (Flórez, 2016). Así que incluso a pesar de que estos programas tienen mucho potencial, su implementación se ha caracterizado por estar notoriamente desarticulada con lo que se ha realizado previamente, evidenciando que el gobierno no ha tenido

una visión unificada que se enfoque en objetivos específicos, ni se ha basado en los intereses de la población involucrada.

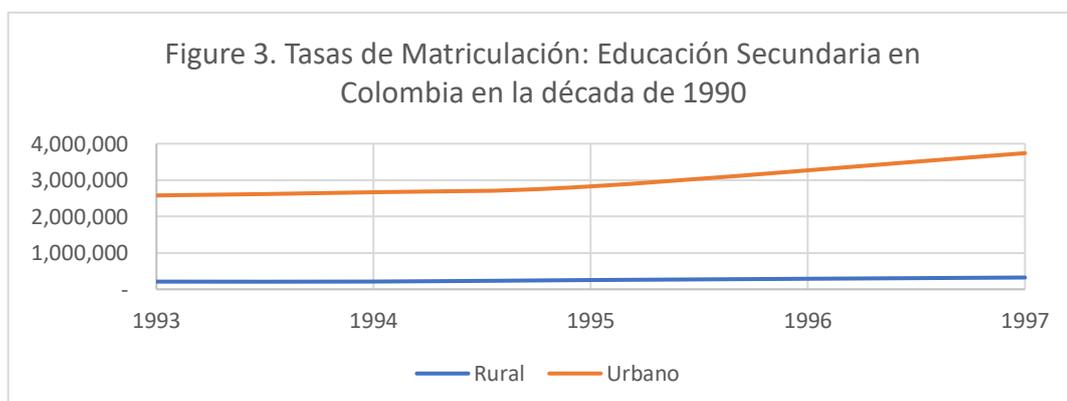
3.4.3. Rendición de cuentas

El programa EN está bien posicionado en el grueso del imaginario de la población colombiana y ha sido priorizado dentro de la agenda gubernamental para la educación en áreas rurales. Esta reputación ha estado primordialmente basada en la legitimidad que el programa acarrea como consecuencia de ser una propuesta alternativa que proviene de Europa, y en los indicadores que resultaron después de las evaluaciones de impacto realizadas en la década de 1990.

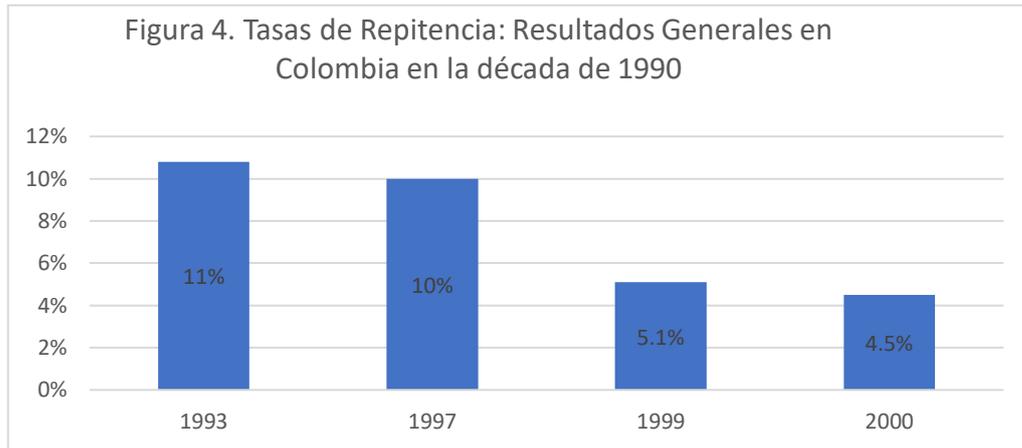
Dentro de dichos indicadores, los que son más utilizados por el gobierno y por FEN para legitimar la iniciativa son las tasas de matriculación (ver Figura 2 y 3), que aumentaron considerablemente desde el comienzo del programa, alcanzado un incremento del 37% al final de la década de 1990 (Perfetti, 2003); así mismo, en las tasas de repitencia (ver Figura 4), las cuales disminuyeron pasando del 10,8% en 1993 al 4,5% en el 2000, y que son usadas generalmente para argumentar la calidad del programa.



Fuente: Elaboración propia con información extraída de MEN (2016).

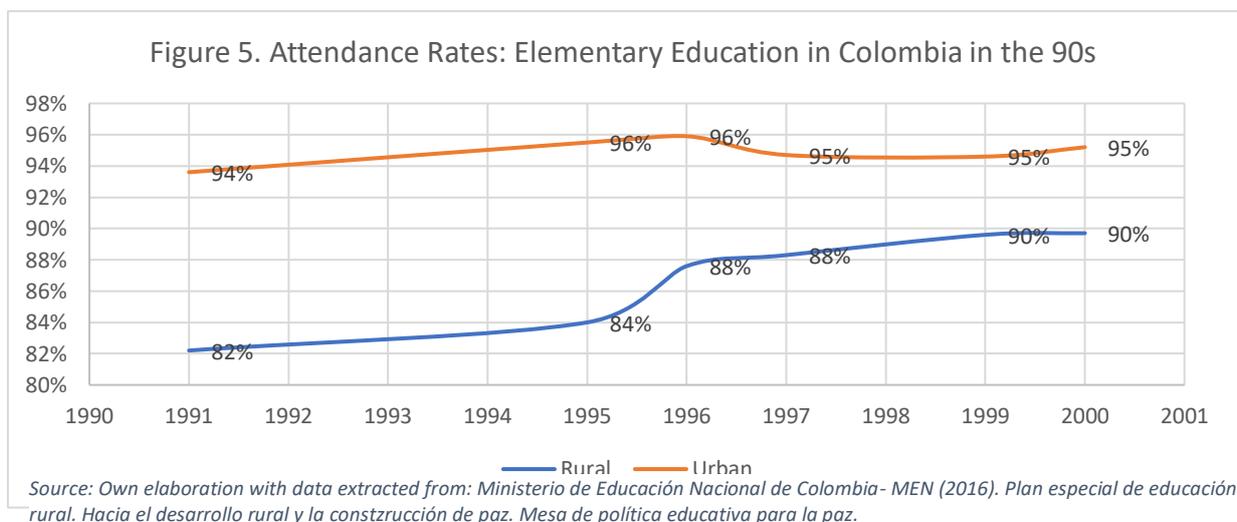


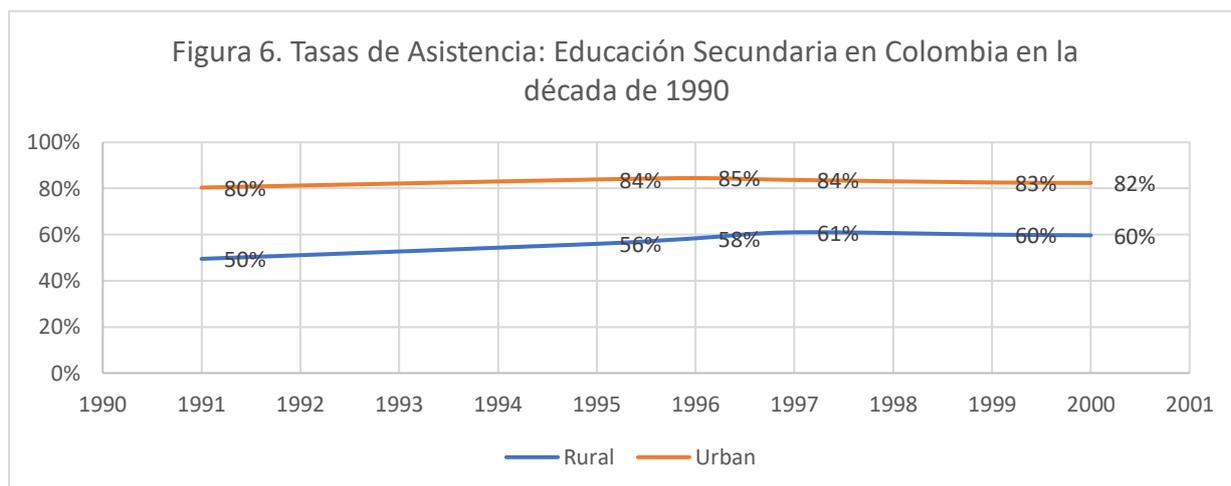
Fuente: Elaboración propia con información extraída de Cuadros (2015).



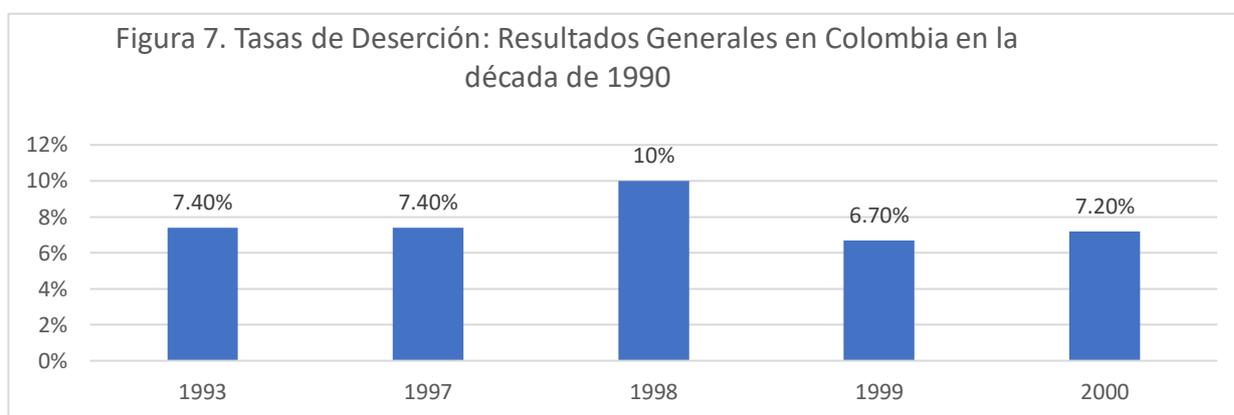
Fuente: Elaboración propia con información extraída de Cuadros (2015).

Aparentemente, ambos han sido los mayores logros del programa, pero al exponerlos se han obviado otros indicadores que son igual de claves para entender la eficiencia del mismo. Por el ejemplo, el desempeño óptimo de EN sería cuestionado si miramos de cerca la tasa de asistencia (ver Figura 5 y 6), la cual de 1990 al 2000 evidencia un pequeño incremento del 5,7% en la escuela básica primaria, pero una tendencia a disminuir en la educación secundaria rural (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2016). Aún más preocupante resulta si consideramos la tasa de deserción (ver Figura 7) que fue incrementando hasta alcanzar un valor del 8% para básica primaria y del 12% para secundaria en la década de 1990. Y peor aún si comparamos estos valores con las tasas de matrícula a nivel internacional, siendo que durante el mismo periodo de tiempo en que Colombia alcanzó un incremento entre del 36-45%, el promedio internacional de incremento fue de 84% (Torres, 2017).





Fuente: Elaboración propia con información extraída de MEN (2016).



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Cuadros (2015).

Así, el gobierno nacional y FEN utilizan estos datos para justificar la necesidad de aumentar el presupuesto designado al programa para poder fortalecer la educación secundaria y mejorar los resultados. Sin embargo, vale la pena cuestionarnos si un incremento en la financiación de EN realmente atajaría el problema, o si los resultados tienen que ver más con un sistema de educación rural que no es del todo eficiente y que visibiliza una brecha en el puente que se supone debería unir la educación primaria con la secundaria.

4. CONCLUSIONES

Con base en la información presentada aquí, es posible resaltar la necesidad de considerar los resultados del conjunto completo de indicadores del programa a lo largo del tiempo. En el caso de EN en Colombia, sus resultados han sido ampliamente utilizados para legitimar y promover el programa, en vez de usarse para repensar el modelo y planear cambios estructurales que optimicen su implementación. Como consecuencia, después de la década de 1990 los indicadores dejaron de mostrar mejoras significativas -con excepción del número de escuelas que alcanzó las 25.313 en 2010 (Ministerio de Educación Nacional de Colombia & Corpoeducación, 2010)-, lo cual de

alguna manera ha hecho que el gobierno y FEN use su éxito inicial como su principal recurso de legitimidad, y ha subestimado indicadores como el índice de asistencia y transición, que claramente evidencia un fallo en la eficiencia del programa.

Esto nos lleva a cuestionarnos 1) si los indicadores relacionados con el número de escuelas que están funcionando y las tasas de matriculación son suficientes para analizar la eficiencia de un programa educativo; 2) qué nos dicen los indicadores de asistencia y transición acerca de la efectividad y relevancia de un programa; y 3) si los indicadores de repitencia dan cuenta de la calidad de la educación impartida. Estos hechos traen a la luz la necesidad de repensar los indicadores que han medido la calidad, relevancia y efectividad de la educación, y la urgencia de construir un nuevo conjunto de indicadores que dé cuenta de un entendimiento profundo de lo que significa la calidad educativa.

Adicionalmente, es evidente la falta de una visión unificada para la implementación del programa y su diversificación. Esto muestra que las dinámicas del gobierno colombiano han estado oscilando entre la centralización y la descentralización de su poder, lo cual los ha hecho mantenerse en el control a través de la regulación del contenido de las escuelas, pero al mismo tiempo asegurándoles autonomía a diferentes actores internacionales y del sector privado en la búsqueda de fondos. Esto ha generado una serie de relaciones de poder -predominantemente neoliberales- en las cuales ha sido necesario negociar la visión del estado con los intereses de dichos actores.

Con respecto a la transformación realizada en Colombia del programa EN que fue traído desde Europa, vale la pena mencionar que el programa en sus cimientos fue diseñado como un modelo privado que perteneció a la élite y en ningún momento pensado para las comunidades vulnerables de las zonas rurales, mucho menos para un contexto tan diverso como el colombiano. Sin embargo, ya que EN era una idea prometedora para lidiar con problemas que enfrentaba el contexto rural de Colombia, fue considerado como una opción pertinente que incorporaba estrategias pedagógicas alternativas. De cualquier manera, al ser implementado en el contexto colombiano fue necesario realizar ajustes que cambiaban la esencia inicial de la propuesta pedagógica, por ejemplo, la desarticulación del programa con la educación secundaria y la implementación de unas cartillas que tenían un contenido predefinido, contradiciendo el principio básico de descentralización del poder en el aula, donde se suponía que el poder pasaría de los profesores a los estudiantes, pero en vez de lograr eso, en la práctica el poder ha sido transferido a las cartillas de aprendizaje.

Como consecuencia, y teniendo en cuenta un trabajo de campo que realicé de forma independiente en algunas áreas rurales de Colombia en el año 2018, es visible que en la práctica los estudiantes no están siendo empoderados como el modelo inicial lo sugiere, y que las cartillas los instan a replicar el modelo de enseñanza tradicional que se basa en la memoria y la tarea, impidiendo que los estudiantes tengan una experiencia de escuela activa de la forma en que el diseño original del programa supone. Así, a pesar del hecho de que los grupos son pequeños, sus procesos de empoderamiento y su compromiso hacia sus contextos locales no es tan efectivo como se proclama en la teoría. Finalmente, otra consecuencia de redistribuir el poder del aula hacia las cartillas de aprendizaje es la subestimación del rol del profesor, indirectamente sugiriendo que la

capacitación de profesores no es el eje central de lo que pasa en el aula, resultando ser muy conflictivo ya que la educación para los profesores en el país se centra en modelos tradicionales de enseñanza, pero se espera de ellos que faciliten espacios de aprendizaje basados en pedagogías alternativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alzate, M. V., & Quinceno, Y. (2014). Las políticas educativas en Colombia y sus repercusiones en la formación y la enseñanza de las ciencias. *RevIU*, 2(2), 47–59.
<https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>
- Beltrán, Y. I., Martínez, Y. L., & Vargas, Á. S. (2015). El sistema educativo colombiano en el camino hacia la inclusión. Avances y retos. *Educación y Educadores*, 18(1), 62–75.
<https://doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.4>
- Benitez, I. M. (2009). *Principios de la Escuela Nueva* (D.N.I. 79192471K).
- Borreguero, C. (1961). La enseñanza primaria en las escuelas de maestro único. De la sección de estudios y documentación de SGT y MEN. *Revista de Educación*, 139. XLVII(Madrid).
- Carrero, M. L., & González, M. F. (2017). La educación rural en Colombia: experiencias y perspectivas. *Praxis Pedagógica*, 16(19), 79–89.
<https://doi.org/10.26620/uniminuto.praxis.16.19.2016.79-89>
- Cifuentes, J. E., & Camargo, A. L. (2016). La historia de las reformas educativas en Colombia. *Cultura Educación y Sociedad*, 7(2), 26–37.
- Cuadros, J. (2015). Escuela nueva: una estrategia pedagógica en la institución educativa agropecuaria santa Bárbara. *Revista Historia de la Educación Colombiana*, 18(18), 239–262. <https://doi.org/10.22267/rhec.151818.37>
- Díaz, A. N., & Gutiérrez, N. E. (2019). *Historia y evolución de la Escuela Nueva como modelo educativo en Colombia Alexis*.
- Flórez, J. R. (2016). La política pública de educación en Colombia y Chile: gestión del personal docente y reformas educativas globales. *Criterio Jurídico Garantista*, 9(15), 309–332.
<https://doi.org/10.26564/21453381.643>
- Gómez, P. (1994). *Diseño Curricular en Colombia. El caso de las matemáticas*. c, 1–8.
<http://funes.uniandes.edu.co/651/1/Gomez2010Diseno.pdf>
- Hammier, K. (2017). *The Colombian Escuela Nueva School Model: Linking program implementation and learning outcomes*. Tulane University.
- Havens, A. E. (1965). Education in rural Colombia: an investment in human resources. *University of Wisconsin Land Tenure Center Research Paper*, no 8, 23 p.

- Mapeal. (2008). *Escuela Nueva, Colombia*. http://mapeal.cippecc.org/?page_id=2512
- McEwan, P. J. (1995). *La efectividad de la Escuela Nueva en Colombia* (pp. 35–56).
- McEwan, P. J., & Benveniste, L. (2001). The politics of rural school reform: Escuela Nueva in Colombia. *Journal of Education Policy*, 16(6), 547–559. <https://doi.org/10.1080/02680930110087816>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2001). *Más campo para la educación rural*. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87159.html>.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2016). *Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. www.cinep.org.co
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia, & Corpoeducación. (2010). *Manual de Implementación Escuela Nueva. Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa Ministerio de Educación Nacional*. <https://doi.org/978-958-8712-41-3>
- Narváez, E. (2006). Una mirada a la escuela nueva Educere,. *Educere*, 10(35), 629–636. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35603508%0ACómo>
- OEI. (1993). Sistemas educativos nacionales: Colombia. In *Sistema Educativo Nacional de la República de Colombia*. <https://www.oei.es/historico/quipu/colombia/index.html#sis>
- Ordoñez, M., & Rodríguez, B. (2018). Influence of international organizations on educational reforms in Latin America. *Educación y Ciudad*, 34, 101–112.
- Patrinos, H. A. (1990). The privatization of higher education in Colombia: Effects on quality and equity. *Higher Education*, 20(2), 161–173. <https://doi.org/10.1007/BF00143699>
- Perfetti, M. (2003). Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. In *FAO-UNESCO-DGCS ITALIA-CIDE-REDUC* (p. 53).
- Psacharopoulos, G., Rojas, C., & Vélez, E. (1996). Evaluación de resultados en la Escuela Nueva de Colombia ¿es el multigrado la respuesta? *Revista Colombiana de Educación*, 32. <https://doi.org/10.17227/01203916.7758>
- Rincón, Ó. A. (2010). *Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu*. 4(8), 33–48.
- Rivera, Á. A. (2015). Estado del arte sobre la escuela rural: una perspectiva desde los vínculos entre escuela y comunidad. *Itinerario Educativo*, 29(65), 99. <https://doi.org/10.21500/01212753.1704>
- Rodríguez, U., Chiombacanga, A., & Rodríguez de Franca, F. (2018). Sueño, aprendizaje y escuela. Ensayo preliminar para una relación con la política educativa. *Educación y Ciudad. Políticas Públicas Educativas: Trayectorias y Desafíos*.

<https://www.semana.com/educacion/articulo/educacion-rural-en-colombia-cifras-de-educacion-rural/519970>.

Schiefelbein, E. (2017). *En busca de la escuela del siglo XXI. ¿Puede darnos la pista la Escuela Nueva de Colombia?* (pp. 130–157). UNESCO/UNICEF.

Silva, D. M. (2014). Aproximación al campo curricular en Argentina, México, Colombia y España. *Rhec*, 17(17), 161–196.
<http://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/2090>

Torres, G. (2017). Preocupantes cifras de acceso a la educación en zonas rurales del país. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/educacion-rural-en-colombia-cifras-de-educacion-rural/519970>

Usma, J. (2009). Globalization and Language and Education Reform in Colombia: A Critical Outlook. *Ikala, Revista de Lenguaje y Cultura*, 14(22).

Conflicto de intereses / Competing interests:

La autora declara que no incurre en conflictos de intereses.

Rol de los autores / Authors Roles:

No aplica.

Fuentes de financiamiento / Funding:

La autora declara que no recibió un fondo específico para esta investigación.

Aspectos éticos / legales; Ethics / legals:

La autora declara no haber incurrido en aspectos antiéticos, ni haber omitido aspectos legales en la realización de la investigación.