

materiales
para la
discusión

Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural

José Rivero Herrera



tarea



*Políticas regionales andinas
para el desarrollo de la escuela rural.*



Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural

José Rivero Herrera



tarea

Rivero Herrera, José

Políticas regionales andinas para el desarrollo de la escuela rural / José Rivero Herrera. Lima: Tarea, 2005, 48 pp.

I.S.B.N. 9972-618-94-3.

Políticas de educación / Educación rural / Regionalización / Descentralización educativa / Educación intercultural / Diagnósticos educacionales.

América Latina; zona andina; Perú, Bolivia; Ecuador

LC5146
370.1

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2005-5030.

Autor: **José Rivero Herrera.**

Corrección de textos: **Carolina Teillier.**

Diseño de carátula: **Gonzalo Nieto Degregori.**

Foto de carátula: **Archivo TAREA.**

Primera edición: 500 ejemplares.
Lima, agosto de 2005.

©

Tarea asociación de publicaciones educativas.

Parque Osos 161, Lima 21. Apartado postal 2234, Lima 100.

Teléfono 424 0997 • Fax 332 7404.

Correo electrónico: postmast@tarea.org.pe • Página web: <http://www.tarea.org.pe>

Instituto Superior Pedagógico Público Túpac Amaru.

Calle Túpac Amaru 400, Tinta. Canchis, Cusco.

Teléfono (51 84) 25 0372.

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad de su autor y no tienen que comprometer o reflejar la posición institucional de las fundaciones auspiciadoras:

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI),
Hei Verden de Noruega,

Liechtensteinischer Entwicklungsdienst (LED), y
Servicio de Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).

Presentación

La escuela rural andina ha motivado en las últimas décadas diversas reuniones de especialistas. Pocas veces hemos tenido la oportunidad de compartir nuestras reflexiones con los docentes de estas escuelas. Con ese propósito se realizó el *Seminario Regional: propuestas para el desarrollo de la escuela rural andina*, en octubre de 2004, en el Cusco.

La conferencia inaugural estuvo a cargo de José Rivero Herrera, quien hizo un balance crítico de las políticas de Estado en este campo y evidenció los vínculos de esta realidad con la existencia de una enorme brecha social y económica en América Latina. De otro lado, destacó los importantes esfuerzos y voluntad de actores, principalmente locales, para el desarrollo y mejora de la educación rural en Bolivia, Ecuador y Perú.

Con la expectativa de ampliar el debate entre los docentes de la región andina, presentamos la ponencia de José Rivero, educador y consultor internacional, miembro del Consejo Nacional de Educación y recientemente galardonado con las Palmas Magisteriales en el Grado de Amauta, reconocimiento a una significativa trayectoria intelectual y a su compromiso con la escuela pública peruana y latinoamericana.

Los editores.

Tabla de contenido

La educación rural en Bolivia, Ecuador y Perú

1. <i>El mundo agrario en Bolivia, Ecuador y Perú</i>	9
El factor pobreza	11
2. <i>La realidad educativa en el medio rural de los tres países</i>	13
Bolivia	15
Ecuador	18
Perú	19
3. <i>Las demandas de educación bilingüe intercultural</i>	21
Bolivia	22
Ecuador	24
Perú	25

La escuela rural en el Perú: situaciones críticas y prioridades de acción

1. <i>Identificación de situaciones críticas que obstaculizan el desarrollo de la escuela rural andina en el Perú</i>	27
Problema específico 1:	
El precario proceso pedagógico en aulas de escuelas rurales	28
Problema específico 2:	
El poco uso y mal manejo de libros y materiales	30
Problema específico 3:	
La difícil relación entre familias y docentes	32

Problema específico 4:	
La no correspondencia entre la normatividad pública y la realidad educativa rural	34
2. <i>Áreas prioritarias de acción para mejorar la educación rural peruana</i>	37
a. Voluntad política para promover y ejecutar medidas que afecten y beneficien la educación en medios rurales	38
b. Asumir como realidad las escuelas unidocentes y multigrados	40
c. La creación y el fortalecimiento de redes educativas en medios rurales	41
d. Mayor preocupación por los docentes que trabajan en medios rurales	43
e. Una escuela rural orientada al fortalecimiento significativo de la comunidad y con una identidad diferenciada de la urbana	44

La educación rural en Bolivia, Ecuador y Perú

1. El mundo agrario en Bolivia, Ecuador y Perú

Los casos nacionales de Bolivia, Ecuador y Perú, si bien tienen características propias, presentan importantes similitudes. Los tres poseen una amplia diversidad geográfica, cultural y lingüística, que añade elementos peculiares a sus mundos rurales.

¿Cuáles son las principales características del mundo agrario de hoy? Las transformaciones económico sociales producidas en las últimas décadas en el agro latinoamericano y los avances en las técnicas de explotación hacen insuficiente plantearlas en términos de una relación dicotómica latifundio-minifundio, pues las estructuras, los agentes y los procesos productivos son ahora mucho más complejos y evolucionan rápidamente.

Cambia en primer término el uso de la tierra con fines agrícolas. De acuerdo con la FAO, hay cambios también en la estructura de la propiedad del suelo agrícola: “América Latina tiene en la actualidad la concentración agraria más alta del mundo [...] El número de pequeños agricultores y de minifundistas ha aumentado [...] La mayor parte de los latifundios y haciendas se han transformado en grandes explotaciones comerciales”. Respecto al campesinado sin tierra, éste varía de un

tercio a la mitad de la población agrícola activa.¹ Sus hijos e hijas, acotamos, son parte del alumnado real o potencial de la escuela rural.

El proceso de incorporación de tecnologías modernas en el campo ha perjudicado a pequeños propietarios y a trabajadores rurales asalariados. Los primeros adquieren maquinaria a crédito, la cual muchas veces no guarda proporción ni con la superficie explotada ni con los previsibles márgenes de beneficio, llegándose, en muchos casos, a que el monto de sus deudas obligue a la venta de sus bienes, incluida la tierra.

La agricultura de subsistencia se ubica tradicionalmente en áreas marginales y con ecosistemas frágiles (como las praderas y laderas altoandinas o las colinas tropicales). La presión demográfica y la vigencia de técnicas que erosionan los recursos naturales causan los bajos rendimientos agropecuarios de las familias pobres. En la agricultura comercial, el uso indiscriminado de fertilizantes y pesticidas eleva los costos de producción y, más allá de un límite de saturación, no tiene ninguna repercusión en la productividad, contribuyendo así a la reducción de ingresos de las familias.

Miguel Soler señala que millares de campesinos han pasado de la condición de agricultores independientes a la de jornaleros, y que el exceso de trabajadores va excluyendo una buena parte de la mano de obra que de permanente se convierte en estacional: “Caen así –y éste es un fenómeno general en América Latina– los salarios reales y la pobreza obligan al trabajo, generalmente precario y trashumante, de mujeres y niños, a quienes por igual trabajo se les paga mucho menor salario [...] La relación campo/ciudad va teniendo un viraje fundamental: los grandes empresarios agrícolas viven en la ciudad; una parte de las masas rurales proletarizadas también”.²

¹ Ver FAO, *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*. FAO, Roma, 1998.

² Ver Miguel Soler, *Acerca de la educación rural*. Unesco, Santiago, 1995.

El factor pobreza

Amartya Sen³ establece tres dimensiones de la pobreza: la económica, la política y la social:

- La pobreza económica se refiere principalmente (no exclusivamente) a:
 - insuficiencia de ingreso,
 - acceso a recursos específicos para no desnutrirse y sobrevivir,
 - restricciones para participar en el comercio,
 - restricciones en el mercado de trabajo.
- La pobreza política se refiere a las privaciones en la libertad de expresión o de elección, aunque no sólo a éstas.
- La pobreza social suele referirse a la privación de acceso a:
 - educación,
 - salud,
 - otros servicios básicos públicos.

Los niveles de pobreza son acuciantes en los tres países: Bolivia presenta, al 2001, 61,2% de población pobre y 37,3% en situación de indigencia. Ecuador, 60,2% de pobres y 28,1% de indigentes. Perú, 49% de población pobre y 23,2% de indigentes. Las mayorías rurales forman parte de este mapa de la pobreza de los tres países.

En el caso de la pobreza rural, la dimensión económica se origina en la baja productividad, calidad y diversidad de los cultivos y crías de las familias campesinas. Esto repercute directamente en bajos ingresos, inseguridad alimentaria, reducidos excedentes productivos y carencia de empleo.

Hay también una dimensión ambiental en la pobreza rural, que compromete la sostenibilidad de sus actividades productivas en el mediano y largo plazo. La migración continua de

³ Ver Amartya Sen, *Desarrollo como libertad*. Editorial Planeta, Madrid, 2000.

las familias andinas pobres hacia áreas tropicales y al interior de éstas como consecuencia del agotamiento del *stock* de recursos naturales, es una dramática muestra de esta afirmación.

Existen otros factores potencialmente conflictivos:

- Si la población urbana de Bolivia, Ecuador y Perú sigue creciendo y la producción de alimentos, energía y agua no le siguen el paso, el resultado será más pobreza como consecuencia de la presión demográfica sobre estos tres elementos cruciales.⁴
- La integración real y efectiva de muchos núcleos de población indígena con lenguas y culturas propias es todavía una tarea pendiente.

Proyectando señalamientos de Oswaldo de Rivero,⁵ se puede afirmar que aun si los tres países logran reajustar sus economías, equilibrar sus gastos públicos, bajar su inflación, liberalizar y privatizar, la inestabilidad sociopolítica estará siempre presente si no consiguen disminuir el crecimiento de su población, ni obtener para ella seguridad alimentaria,⁶ energética e

⁴ En casos como el boliviano, son temas de análisis la creciente migración y urbanización de la población. Las ciudades de El Alto y Santa Cruz han crecido por encima del promedio nacional debido a la migración interna, causando serios problemas en las gestiones municipales, así como el surgimiento de barrios pobres sin la atención mínima en cuanto a servicios básicos.

⁵ Ver Oswaldo de Rivero, *El mito del desarrollo Los países inviables en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Lima, 2001.

⁶ Para los expertos de la FAO, la seguridad alimentaria de un país consiste en lograr que la población tenga en todo momento un acceso seguro a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable; es decir, que no exista desnutrición (que cada persona consuma más de 2 400 calorías diarias). Bolivia y Perú, y en menor grado Ecuador, están entre los países mas afectados por falta de seguridad alimentaria en América Latina. Lograrla no será muy fácil para estos países, porque ello no depende exclusivamente de políticas nacionales. Requieren emprender un enorme esfuerzo nacional para incrementar la producción alimentaria y, en lo posible, disminuir las importaciones y la ayuda exterior en este ámbito.

hídrica; y si, además, no logran obtener como estado-nación una renta estratégica internacional para recibir ayuda e inversión extranjera.

Es difícil desligar la influencia del conjunto de estos factores sobre la educación. Así, el valor de las exportaciones rurales y el incremento de los volúmenes de los productos agrícolas exportables repercuten directamente sobre los recursos presupuestarios de los gobiernos, incluidos los destinados a la educación. Asimismo, la merma de la disponibilidad de productos agrícolas para el consumo humano y la progresiva extensión de la desocupación y la pobreza rurales son fenómenos con importante incidencia sobre los colectivos en proceso de educación.

2.La realidad educativa en el medio rural de los tres países

Los diagnósticos sobre la situación educativa de América Latina coinciden en que las zonas rurales concentran los mayores índices de carencias, tanto desde el punto de vista cualitativo como del cuantitativo. La deserción y la repetición, la falta de edificios y equipos adecuados, la menor carga horaria, la inadecuación curricular, la disfuncionalidad de los modelos organizativos, la carencia de docentes debidamente formados para resolver las carencias más específicas de la población escolar son, entre muchos otros, problemas señalados recurrentemente por los estudios nacionales y regionales.

La falta de evaluaciones empobrece la comprensión de los problemas que afectan a la educación en medios rurales y el proceso mismo de toma de decisiones para enfrentarlos.

La educación rural es una expresión agravada de las carencias de un sistema educativo pensado desde y para realidades urbanas, otorgándose en la mayoría de los casos nacionales poca atención a la realidad local, a los códigos culturales y a la vida cotidiana de niñas, niños y personas adultas del campo.

El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado mucho menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes.

Al afirmar lo anterior, no se pretende obviar los procesos de reforma y modernización educativa que –con rasgos particulares según cada país– contemplan en sus planteamientos aspectos vinculados con la interculturalidad, la diversificación curricular y el desarrollo de materiales que recuperen las especificidades locales. Sin embargo, existen aún importantes limitaciones respecto a la comprensión plena de los nuevos enfoques, limitándose con ello la adecuada aplicación práctica de dichos planteamientos en las aulas.

Las condiciones materiales del trabajo educativo en el medio rural son, salvo excepciones, pobres o muy pobres. El tamaño de las escuelas rurales es mucho menor que el de las urbanas y son, en su gran mayoría, centros incompletos o escuelas unidocentes. La infraestructura tal vez sea la principal expresión de esta pobreza. Aunque no todos los diagnósticos ni todas las denuncias que tienen como eje temático principal las deficiencias de los locales y ambientes escolares, debieran ser asumidos como prerrequisito para emprender acciones educativas.⁷

La inadecuación curricular es la más grave carencia de la escuela rural no renovada; el proceso de enseñanza-aprendizaje tiene lugar en un ambiente escolar y con personajes distintos a los imaginados o deseados por quienes se esmeraron en organizar los currículos.

En las escuelas unidocentes trabajan aún numerosos docentes sin título pedagógico. Para maestros y maestras rurales, la soledad es un obstáculo real en su desempeño profesional.

⁷ Son múltiples los casos en los que, para concretar la iniciativa comunal de contar con una escuela, se parte inicialmente de locales insuficientes y hasta precarios.

Un problema no suficientemente estudiado es el del trabajo infantil en el campo, que incide a veces de modo decisivo en el denominado *fracaso escolar campesino*.

La estructura y las formas de organización de la escuela rural, unidas a los anteriores elementos, determinan que sean menores las oportunidades que tienen las niñas, los niños y jóvenes hijos e hijas de campesinos para culminar su educación primaria y acceder a la secundaria.

En Bolivia, 55% de las escuelas rurales ofrecían hasta 1998 tan sólo los tres primeros grados de primaria. En el Perú, del total de niñas y niños en las áreas rurales apenas 49% concluyen la primaria y sólo 4% acaban la secundaria.⁸ Es decir, la escuela rural en estas condiciones no hace sino reforzar las desigualdades sociales y económicas.

Con referencia a la población juvenil y adulta, puede afirmarse que la actual oferta educativa es aún insuficiente.

Las principales diferencias en materia educativa rural entre los tres países se resumen en los acápites siguientes.

Bolivia⁹

Con la Revolución de 1952, las grandes masas campesinas se incorporan a la educación nacional. Hasta 1970, la educación rural estuvo a cargo del Ministerio de Asuntos Campesinos. Desde esa fecha, la educación urbana y la rural fueron puestas bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación, manteniendo ambas, sin embargo, formas de organización y administración, planes, programas y sindicatos docentes diferenciados.

⁸ Ver PNUD, *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Talleres del Tercer Mundo editores, Santafé de Bogotá, 1998.

⁹ Fuente de datos: Cristina Pareja, "Políticas educativas públicas en áreas rurales de Bolivia. Perspectivas de trabajo para la campaña Educación para Todos". Documento de trabajo, Ayuda en Acción, La Paz, 2003.

La Ley de Reforma Educativa promulgada en la década de 1990 unifica el sistema nacional, como consecuencia de la Ley de Participación Popular, que municipaliza todo el país. La unificación de las áreas urbana y rural repercute principalmente en la organización sindical, convirtiendo en una sola las dos previas confederaciones sindicales de docentes. Establece como ejes del nuevo sistema educativo nacional la participación popular y la interculturalidad, en la búsqueda de superar las observaciones presentadas en los puntos anteriores. Esto se expresa, por un lado, en una administración curricular que reconoce varios niveles: nacional, departamental, distrital o municipal, de núcleo y de unidad educativa, con autoridades y órganos de participación popular para cada uno de ellos. Las atribuciones de estos órganos abarcan definiciones de carácter administrativo (calendario escolar y distribución de personal docente y administrativo, por ejemplo), así como el participar en la definición de políticas educativas.¹⁰

En lo curricular, los lineamientos educativos son comunes para todo el país. Sin embargo, de acuerdo con el contexto se plantea el desarrollo de un tronco común y de currículos diversificados; se cuenta con módulos de aprendizaje y guías de enseñanza elaborados en idiomas originarios (aimara, quechua y guaraní), además de castellano.

La Ley de Reforma Educativa plantea un desarrollo procesal, razón por la cual hasta el momento se ha intervenido básicamente en el nivel primario formal. La aplicación alcanzó a 40% de las unidades educativas en 1997, a 62% en

¹⁰ Es importante reconocer los aportes de la educación rural boliviana a la actual reforma. La idea de nuclearización que nació en Warisata, primera escuela indígena, es pilar central de la nueva estructura del sistema educativo. Asimismo, se procura que las necesidades de la vida rural sean atendidas por los directores distritales de educación aprobando calendarios escolares que tengan en cuenta los periodos de siembra y cosecha, y las condiciones ecológicas, climáticas y locales.

1999 y a 70% en el 2001. Sin embargo, existen diferencias llamativas entre departamentos: en el 2001, 90% de las unidades educativas de Chuquisaca se encontraban en proceso de transformación, mientras que en el departamento de Potosí sólo se había incorporado un 56% de los establecimientos escolares.

A pesar de los esfuerzos desarrollados, los indicadores educativos presentados por el Instituto Nacional de Estadística a partir del Censo de Población y Vivienda del 2001 muestran una diferenciación significativa en cuanto a los logros del área rural respecto al conjunto del país. Por ejemplo, mientras que el promedio nacional de años de estudio es de 7,38 años, en el área rural este promedio sólo alcanza a 3,99 años. La tasa de asistencia a la escuela de la población entre 5 a 19 años es de 82,68 en el área urbana y de 74,73 en el área rural. El analfabetismo nacional es de 13,28%, y alcanza el 25,77% en el área rural y el 6,44% en el área urbana.

Por otra parte, la tasa de egreso de la educación en los distintos niveles educativos muestra que en el área urbana 71% de los estudiantes concluyen los primeros cinco años de estudio; 52% los siguientes tres años; y sólo 28% la educación secundaria completa. En el área rural, para los mismos ciclos, la tasa de aprobación es de 33, 8 y 1,5%, respectivamente.

La otra diferencia significativa en la educación boliviana se relaciona con la equidad de género. Si bien la matrícula escolar en primaria muestra una leve diferencia de población masculina (51%) sobre la femenina (49%), el problema se presenta en la permanencia en la escuela, especialmente en el área rural: apenas 30% de las niñas que ingresan a la educación básica terminan los cinco primeros grados; 6% concluyen los ocho grados de educación primaria; y algo menos de 1% llegan hasta cuarto de secundaria.

Datos del Ministerio de Educación expresan también que la permanencia en general es todavía una problemática no superada. En la cohorte de estudiantes inscritos en primero de

primaria en 1997 hasta el cuarto año de primaria, en el 2000 sólo 63,3% permanecían en la escuela.

Ecuador¹¹

Durante la década de 1990 la educación rural ecuatoriana, prohijada por experiencias de nuclearización educativa y de currículo comunitario a través de programas de amplia incidencia en lo rural,¹² se desplazó hacia una gestión descentralizada del servicio escolar. Con la evidente influencia de proyectos con financiamiento internacional, se trató de implantar redes escolares como modelo de gestión de participación social; la oposición política de maestros mengua el impacto de esos proyectos y fragmenta la propuesta de educación rural.

La gran mayoría de las trece mil escuelas rurales tienen sostenimiento estatal. Hay que destacar tanto la conformación de redes escolares como el crecimiento de la escolarización entre niñas y niños en la sierra ecuatoriana (cinco puntos entre 1995 y 1999).

A pesar del notorio incremento de la escolarización primaria en medios rurales durante la década pasada, ésta sigue mostrando indicadores que la sitúan en desventaja respecto a la de medios urbanos: los escolares requieren más años para concluir primaria, el porcentaje de retención es menor y la repitencia es más grave.

Un rasgo positivo es la disposición oficial y social para sostener las escuelas unidocentes. Con el apoyo de agencias internacionales y de la sociedad civil, el Ministerio de Educa-

¹¹ Fuente de datos: Gonzalo Barreno, "Políticas educativas públicas en áreas rurales de Ecuador. Perspectivas de trabajo para la campaña Educación para Todos". Documento de trabajo, Ayuda en Acción, Quito, 2003.

¹² Se remarca la importancia del Programa de Atención a la Marginalidad rural (AMER/BID) y el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMECEB/BID).

ción procura el cumplimiento de metas asociadas al mejoramiento de las prácticas pedagógicas en el aula, al uso de guías de autoaprendizaje y la mayor participación infantil en la gestión escolar, a la mayor presencia de madres y padres, y a la capacitación continua de docentes. Asimismo, destaca una política de suministro de beca escolar a familias campesinas para enfrentar el agudo problema del trabajo infantil en jornadas que no permiten la escolarización.¹³

Durante los últimos años la desarticulación de instancias ministeriales que promovían la educación rural hizo que ésta perdiera fuerza. Hoy se encuentra en franca revisión, sin haber podido vincularse con la perspectiva intercultural bilingüe ni con nuevos ejes de política educativa referidos a la educación básica, inicial o bachillerato.

El reclamo de atención a la diversidad y de protección frente a las inequidades es parte del nuevo escenario de crítica al sistema educativo y sus instituciones. Se espera que la ruralidad sea reconceptualizada como abordaje educacional.

Perú¹⁴

La educación rural está por debajo del estándar nacional. Los servicios educativos en zonas rurales se dan en un marco de precariedad, heterogeneidad étnica y difícil geografía. A pesar de haber porcentajes más elevados de población urbana, los centros educativos rurales llegan a ser 29 766, que representan 58% de los centros educativos registrados en el país, según el

¹³ Tiene a su cargo esta acción gubernamental el Programa de Protección Social del Frente Social del Gobierno, unido a aportes de organizaciones de desarrollo social.

¹⁴ Fuente de datos: José Rivero, "Políticas educativas en áreas rurales. Perspectivas de trabajo para la campaña Educación para Todos". Ayuda en Acción, Lima, 2003.

Censo Escolar de 1993. En su gran mayoría son de tipo unidocente y multigrado.

De la evaluación del rendimiento escolar del año 2001, referida a las áreas de Comunicación Integral y Lógico-Matemática, se deduce que las escuelas unidocentes y multigrados tienen resultados muy inferiores a los de las urbanas polidocentes. Por otro lado, la diferencia más significativa en cuanto a desaprobación se da en la primaria: 13,3% en las urbes frente a 64% en las áreas rurales.

Como principales limitaciones de la práctica pedagógica se señala que el aula no se utiliza plenamente como recurso de aprendizaje (en ellas, el tiempo no se rige por las necesidades del ciclo escolar); que la atención docente se centra en el “tema que toca enseñar”, más que en actividades que promuevan el aprendizaje; que la pizarra es el principal recurso pedagógico utilizado (y de manera limitada); que los docentes sobreestiman la importancia de los libros de texto en el proceso pedagógico y tienen dificultades para utilizar sus propios conocimientos e iniciativas; y que los estudiantes que se esfuerzan no son estimulados.

En contraste con la acción estatal, la realidad rural peruana presenta experiencias de inspiración no gubernamental con escuelas públicas rurales de particular valía. Destacan las redes educativas rurales de Fe y Alegría, los proyectos de Ayuda en Acción, la Red Recrea, así como el proyecto Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales, este último con apoyo internacional.

La construcción del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR) con fondos de la banca internacional ha significado un sostenido trabajo de consultorías y de búsqueda, en el Ministerio de Educación, de criterios y estrategias para alcanzar mejoras en la calidad de la educación básica y reducir las inequidades educativas entre la urbe y los medios rurales. A fines del 2003 se oficializó la aprobación de los primeros 57 millones de dólares para iniciar, en un horizonte de diez años,

la atención a 139 distritos rurales de once regiones del país caracterizadas por contar con amplias zonas rurales.¹⁵

3.Las demandas de educación bilingüe intercultural

Ecuador, Perú y Bolivia son países que –junto con México y Guatemala– presentan la población indígena más numerosa, con marcadas características pluriétnicas y plurilingües.

Son conocidas las dos principales posiciones respecto a la educación de grupos indígenas: la de quienes propician la necesaria incorporación del indígena en la sociedad nacional mediante la castellanización y la erradicación paulatina de sus rasgos étnico-culturales, y, por otro lado, la que se identifica con el respeto al carácter pluriétnico y cultural de los países con poblaciones indígenas, tendiendo en algunos casos a cierto grado de autonomía cultural de las etnias en el contexto de una nación plural.

Frente a la corriente de castellanización forzada y homogeneización cultural como mejores vehículos para la integración nacional, ha surgido con fuerza creciente la corriente de una educación bilingüe de carácter intercultural como alternativa mejor articulada de atención en contextos rurales de habla vernácula. Un elemento básico comprendido en esta opción es la necesidad de desarrollar los procesos educativos contemplando inicialmente la lengua materna y el castellano –como segunda lengua– dentro de un contexto educativo en el cual los contenidos sean interculturales, partiendo de aquéllos que determina la cultura del propio grupo étnico, enriquecidos con los aportes nacionales y universales.

El problema de optar por impulsar una educación indígena con estas características sigue siendo complejo y de difícil solución.

¹⁵ El DS 131-2003-EF del 18 de setiembre del 2003 aprobó la operación de endeudamiento. El 5 de diciembre del mismo año el gobierno peruano firmó con el Banco Mundial el contrato de préstamo 7176-PE.

Los movimientos indígenas organizados surgidos durante las últimas décadas –particularmente en Bolivia y Ecuador– han empezado a reivindicar un espacio institucional para su educación y su cultura, presionando por un mayor acceso a la riqueza y a los servicios y articulando alrededor de su identidad étnica la lucha por el reconocimiento de sus derechos básicos. Para reclamar sus derechos, las organizaciones y los movimientos indigenistas surgidos no han esgrimido argumentos fundamentalmente distintos de los invocados para la integración de una nación: derecho al territorio, a la cultura y a la lengua propia. Aspecto clave en los avances experimentados en materia de educación pluricultural es que los sectores más progresistas y sólidos de científicos sociales de la corriente indigenista han hecho suyos estos planteamientos.

Han sido particularmente importantes la acción y las presiones de las nacionalidades indígenas para obtener un sistema de educación intercultural bilingüe con características descentralizadas y flexibles para atender a las diversas nacionalidades. Se puede afirmar que para los pueblos indígenas la escuela bilingüe representa una conquista social y una oportunidad para recuperar y afirmar sus culturas.

No es posible afirmar, a pesar de lo antes dicho, que exista claridad respecto al papel que compete a tales organizaciones en el cambio educativo; ni tampoco en cuanto a la manera más conveniente de que indígenas y profesionales lleguen a compartir responsabilidades y a ejercer tareas en función de los programas. La experiencia señala que son más las dificultades que los acuerdos con fluidez en la acción.

Bolivia

En Bolivia, el Congreso Nacional de Educación de 1992 aprobó la aplicación de la educación intercultural bilingüe para todo el sistema educativo nacional, acuerdo incorporado después en la Ley de Reforma Educativa de 1994. A esto se añade, otor-

gándole así una mayor prioridad y reconocimiento, el primer artículo de la Constitución Política del Estado de 1996, que define al país como “libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural”.

Esto se logró luego de varios lustros de demandas por una educación intercultural bilingüe, planteadas desde fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990 en movimientos de opinión y presión social liderados por organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia y la Iglesia Católica. Los avances en alfabetización de adultos en idiomas nativos por el Servicio Nacional de Educación Popular en la década de 1980 posibilitaron la normativización de un solo alfabeto para el aimara y el quechua. Un siguiente paso fue el inicio de experiencias en aimara, quechua y guaraní, respaldadas por proyectos de UNICEF y, en otros casos, por la Conferencia Episcopal de Educación de Bolivia.

La Ley de Reforma Educativa establece la interculturalidad como uno de sus dos ejes principales. Define la nueva educación como “intercultural y bilingüe porque asume la heterogeneidad sociocultural del país en un ambiente de respeto entre los bolivianos, hombre y mujeres”. Para su aplicación determina la organización de cuatro Consejos de Pueblos Originarios: aimara, quechua, guaraní y amazónico, cuya tarea fundamental es contribuir a la formulación de políticas educativas para cada uno de estos grupos étnicos. Aunque con tiempos y calidades distintas, estos Consejos están hoy en funcionamiento y participando en las consultas del Ministerio de Educación a la sociedad civil para la definición de la futura estrategia educativa. Por otra parte, existen nueve institutos normales superiores dirigidos específicamente a la formación de docentes con mayor énfasis en la educación intercultural bilingüe.

La aplicación de la educación bilingüe intercultural (EBI) ha encontrado diversos obstáculos. La falta de claridad en las definiciones conceptuales, de difusión y debate de éstas ha causado en algunas poblaciones una fuerte resistencia a la

enseñanza en idiomas nativos; en particular, los padres y las madres de familia consideran que esto contribuye a mantener su marginalidad social. En otros casos, en cambio, particularmente en la región guaraní, la educación en el propio idioma es considerada una reivindicación cultural.

Por otra parte, la producción de textos escritos en idiomas originarios es muy baja. Esta carencia de material de apoyo constituye un obstáculo para profundizar la educación bilingüe más allá de los primeros años del nivel primario. A ello se suma el hecho de que la distribución del personal docente no siempre coincide con los requerimientos del lugar, al asignarse maestros o maestras que no manejan el idioma nativo correspondiente.

Una limitación mayor respecto a las señaladas es que en muchos casos el tratamiento de la interculturalidad se ha reducido al bilingüismo.

Ecuador

En el Ecuador se instituyó en 1993 el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. La Constitución Política de 1998 lo reconoce como tal, con capacidad de funcionamiento propio. Este sistema tiene aplicación en los niveles primario, ciclo básico y diversificado. Se crearon, asimismo, institutos pedagógicos de formación inicial para el subsistema intercultural bilingüe.

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, como organización técnica, administrativa y financiera descentralizada –en operaciones desde 1992–, ha sido base para la organización de un sistema de educación intercultural bilingüe (EIB) distinto al de la educación denominada “hispana”. Para el 2000, la EIB cubría 3,1% de la matrícula global, 3,4% de los docentes del país y 7,6% de la totalidad de los establecimientos educativos. Sin embargo, si se toma en cuenta que la población indígena está por encima de 13% de la población nacional, el porcentaje de escolarización indígena aún resulta bajo.

Perú

En el Perú destaca la conformación del Consejo Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. Creado en mayo del 2001, terminó de elaborar el documento de la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, ofreciéndolo como una de las bases conceptuales para la definición de la política de educación bilingüe intercultural (EBI) peruana. Esto tiene correlato en la nueva Ley General de Educación, cuyo artículo 13° reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad de oportunidades y de género “en el ámbito rural y donde sea pertinente”.

Se ha avanzado en definir los seis fundamentos básicos en los que está basada la política peruana en materia de EBI:

- a) la lengua materna constituye el cimiento del proceso educativo;
- b) la enseñanza del castellano como segunda lengua es común a todos;
- c) la EBI atiende las necesidades educativas de las poblaciones amerindias;
- d) la EBI posibilita a cada persona manejarse en varios registros, para poder desempeñarse mejor en un mundo globalizado;
- e) la EBI contribuye a una integración comunicativa de la sociedad peruana; y
- f) educarse a partir de la lengua y la cultura propia constituye un derecho.

La diversidad, la equidad y la eficiencia han sido los pilares de la conformación y posterior desarrollo de la EIB. La educación intercultural bilingüe representa en muchos sentidos una conquista social para los pueblos indígenas; y para las familias, una oportunidad de recuperar y afirmar su cultura.

Esto determina que la EIB adquiera, para los tres países, el carácter de derecho y de respuesta a una reivindicación his-

tórica. Esta valoración no incluye plenamente la educación bilingüe, pues ésta se asume y acepta más desde la lógica de “transición” hacia el castellano que desde una lógica de “mantenimiento” o fortalecimiento de las culturas a partir de los idiomas originarios.

La escuela rural en el Perú: situaciones críticas y prioridades de acción

1. Identificación de situaciones críticas que obstaculizan el desarrollo de la escuela rural andina en el Perú

Todos los datos disponibles señalan la existencia de una brecha en los logros educativos entre los ámbitos urbano y rural, que justifica una atención prioritaria al sector rural. Se parte del reconocimiento de las siguientes principales deficiencias de la educación rural en el país:

- Deficiencias en la calidad de la educación que se ofrece, tanto en su contenido como en sus elementos de estrategia (metodología, materiales, infraestructura, adecuación a contextos locales) y en el bajo rendimiento de docentes no preparados para trabajar en medios rurales con una mayoría de escuelas unidocentes y multigrados.
- Deficiencias y vacíos en la cobertura, particularmente en lo que atañe a educación inicial y secundaria.
- Escasa racionalidad en la estructura del sector, con centralidad del proceso burocrático y de normas de control en el funcionamiento institucional. Los requerimientos de la escuela rural, muchas veces urgentes, deben pasar por una cadena de decisiones y autoriza-

ciones que involucran a organismos intermedios del Ministerio de Educación y, en otras instancias, a distintos sectores gubernamentales. A ello se suma la poco flexible organización del calendario.

- Sistemas de carrera y formación magisterial que no estimulan el mejor rendimiento de los docentes, lo que es agravado por la falta de mecanismos de evaluación, de estímulo y de rendición de cuentas.
- Inexistencia de mecanismos para vincular la opinión y capacidad de vigilancia de la comunidad educativa a la gestión y el desempeño de los servicios educativos

Más allá de estos datos genéricos, importa aproximarse y detenerse en algunos problemas específicos que son expresión de la crisis de la escuela en medios rurales. Así, de los múltiples problemas detectados se seleccionan a continuación cuatro particularmente importantes.

Problema específico 1: El precario proceso pedagógico en aulas de escuelas rurales

En un contexto mayoritario de escuelas unidocentes y multi-grados interesa indagar, específicamente, en los siguientes asuntos: ¿cómo elaborar la programación de aula y la correspondiente adecuación curricular?, ¿qué contenidos priorizar?, ¿de qué manera organizar el espacio físico del aula?, ¿cómo organizar y desarrollar las sesiones de enseñanza, dosificándolas en el tiempo?, ¿qué técnicas y recursos emplear?, ¿qué papel debe cumplir un docente en el aula rural durante el proceso de enseñanza?, ¿qué tipos y formas de retroalimentación utilizar?

En situaciones como las predominantes en las escuelas rurales del Perú a veces se tiende a ocultar lo que verdaderamente importa: hay que garantizar, todavía, los primeros tramos de la educación básica. La etapa crítica son los primeros cuatro o cinco años de estudio; quienes los superen tendrán ciertas posibilidades de no recaer en el analfabetismo y man-

tenerse en el sistema educativo. De ahí que sea muy importante para la sociedad rural que los niños obtengan –entre otros logros– un dominio adecuado y temprano de las técnicas de comunicación y del empleo funcional de la lectura, la escritura y el cálculo básico; resulta por ello esencial obtener un funcionamiento eficaz de los primeros grados de la enseñanza, en los cuales se establecen las bases de aquellos aprendizajes.

Ahora bien: es precisamente en esos primeros grados de enseñanza donde se observan las mayores deficiencias en las escuelas rurales peruanas.

Uno de los más interesantes trabajos de investigación y observación de la práctica pedagógica en escuelas de áreas rurales señala, entre otras, las siguientes limitaciones de la enseñanza en el aula rural peruana:¹⁶

- El aula no es plenamente utilizada como recurso pedagógico. En una situación de clase “normal”, el dictado o copiado de la pizarra y la revisión individual o colectiva de las tareas escolares ocupan la mayor parte del tiempo.
- El tiempo utilizado en las aulas no se rige por las necesidades del ciclo escolar; las clases se interrumpen, prolongan o suspenden de acuerdo con los intereses y las necesidades de los docentes, de las familias u otros agentes distintos a los estudiantes.
- La atención docente se centra en el “tema que toca enseñar” más que en actividades que promuevan el aprendizaje
- La pizarra es el principal recurso pedagógico utilizado por los docentes y de manera limitada: para escribir o dibujar lo que cada estudiante debe copiar en su cuaderno. El uso de materiales del medio (usando frutas o

¹⁶ Ver Carmen Montero (coordinadora), Patricia Oliart, Patricia Ames, Zoila Cabrera y Francesca Uccelli, *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. MED-MECEP, Lima, 2001.

semillas, por ejemplo, como recurso didáctico para sumar y restar) es más frecuente en la sierra y la selva que en la costa.

- Los docentes sobreestiman la importancia de los libros de texto en el proceso pedagógico; tienen dificultades para utilizar sus propios conocimientos e iniciativas, así como para recurrir a las habilidades y destrezas adquiridas por sus estudiantes en su vida cotidiana.
- Los docentes no estimulan ni alientan con premios a las niñas y los niños que se esfuerzan. El castigo es utilizado constantemente como recurso para mantener el orden o como sanción al no cumplimiento de tareas.

Problema específico 2: **El poco uso y mal manejo de libros y materiales**

Garantizar la tenencia de libros y materiales en contextos rurales contribuye a compensar limitaciones de la pobreza. Sin embargo, como veremos, no basta ni es suficiente que las escuelas cuenten con textos y materiales.

La investigación sobre el impacto de materiales en la escuela rural es aún incipiente. Uno de los pocos estudios es el de Patricia Ames sobre maestros y textos escolares en el mundo rural peruano,¹⁷ del cual se puede colegir lo siguiente:

- Es escaso el uso de libros en clases.
- Es mayor el uso de suministros básicos como papelógrafos, plumones y otros donados a escuelas rurales.
- Las bibliotecas escolares, cuando existen, no ponen los libros al alcance de las niñas y los niños. Por lo general

¹⁷ Patricia Ames, *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima, 2001.

son guardados en la dirección y en cuartos destinados a los docentes, quienes siempre hacen de intermediarios entre sus estudiantes y los libros.

- Los cuadernos de trabajo diseñados para ser utilizados en el aula sirven, más bien, para tareas en la casa.

¿Por qué no se usan los libros?

Razones dadas por los docentes

- Dificultades en cuanto al lenguaje utilizado y las actividades planteadas. Demandan libros y cuadernos de trabajo más simples.
- Poca relación de sus contenidos con el contexto vital y comunal de los estudiantes (esto es particularmente grave en contextos de habla materna quechua, aimara o lenguas de etnias de la selva). Los textos y los dibujos son pensados en realidades urbanas o de Lima, capital de la república.
- Dificultades para atender varios grados a la vez con libros diferentes para cada grado. Los textos no son pensados para su uso en centros multigrados.
- Escasas las orientaciones a los docentes para que trabajen con los materiales.

Otras razones

La investigadora se pregunta hasta qué punto las dificultades esgrimidas por los docentes no reflejan cierta subvaloración de los alumnos y las alumnas rurales, en una visión muy marcada por el contexto de pobreza que los rodea. Varios argumentos tratan, en muchos casos, de ser “reforzados” con el señalamiento de los orígenes campesinos, de la pobreza y la falta de apoyo por ignorancia paterna, de los déficits alimentarios y la consiguiente desnutrición.

La crítica de los docentes sobre la escasa adecuación de los textos a la realidad de sus estudiantes merece ser examinada con más detenimiento. Su uso como excusa para no trabajar con los textos se contradice con la evidencia de que también en la escuela, más allá de la existencia o no de textos, se utilizan temas ajenos a la realidad concreta de los estudiantes.

Por otro lado, es evidente la falta de capacitación docente para utilizar mejor tanto libros como cuadernos de trabajo; algunos docentes manifestaron dificultades para entender los textos y sus indicaciones.

Problema específico 3: La difícil relación entre familias y docentes

Los padres y las madres valoran positivamente y tienen expectativas sobre la escuela, asociándola a la mejora de sus condiciones de vida. Dan particular valencia al aprendizaje de la lectura y escritura y, en el caso de las comunidades bilingües, al conocimiento y la enseñanza del castellano. En medios rurales, las familias suelen ver a la educación como el medio por el cual niñas y niños obtendrán mejores capacidades para salir de su comunidad, encontrar trabajos mejor remunerados o, con más suerte, aspirar a ser profesionales. Dan especial valía a la educación para dejar de ser engañados y tener más posibilidades de relacionarse con entidades públicas y privadas que influyen en la comunidad.

A partir de sus expectativas suelen demandar a la escuela que brinde desde conocimientos básicos (lectura, matemáticas y castellano) hasta computación e inglés.

A pesar de sus contextos de pobreza, por lo general son significativos los esfuerzos que hacen los padres y las madres del campo por enviar a sus hijas e hijos a la escuela y por aportar a ella. Especialmente en la sierra y selva son múltiples los ejemplos de aportes familiares en la construcción, reparación o mejoramiento del local escolar, así como para organizar-

se en función del desayuno escolar. Muchos prescinden del trabajo de sus hijos e hijas en faenas de producción o en labores domésticas para asegurar su educación, a pesar de que ello signifique costos para sus precarias economías.

Sin embargo, el interés de las familias por la educación no equivale necesariamente a su confianza en la escuela. Es ilustrativo recordar estudios como el desarrollado sobre el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)¹⁸ en México, indicativos de la dificultad de los docentes para responder a un triple reclamo unánime de padres y madres de familia en medios rurales: que maestros y maestras asistan regularmente, que traten bien a sus estudiantes, y que enseñen y respeten las costumbres y creencias del lugar. Esto puede ser perfectamente extensivo a escuelas rurales peruanas

Por su parte, los docentes parten de la opinión casi generalizada del prácticamente nulo interés de los padres y las madres en la educación de sus hijos e hijas. Sus bajos niveles educativos serían un obstáculo insalvable para que puedan cooperar complementando en el hogar las enseñanzas brindadas en la escuela. En suma, los califican como poco responsables (pues alientan ausencias y atrasos) y poco cooperadores con el aprendizaje.

La tensión entre las demandas de los progenitores y las opiniones de los docentes se explica de algún modo por el lugar preponderante que ocupan las niñas y los niños en la precaria economía familiar, donde el trabajo de cada cual tiene un valor tangible. Si los padres y las madres de familia observan que los docentes no cumplen con acudir regularmente a sus centros de trabajo y que los avances en el aprendizaje son

¹⁸ El PARE funcionó en los estados mexicanos con mayor pobreza rural: Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo (ver José Rivero, *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Tarea, Lima, 2ª edición, mayo del 2000).

muy lentos, lo más probable es que opten por tenerlos apoyando las labores domésticas o productivas de sus hogares.

Problema específico 4: La no correspondencia entre la normatividad pública y la realidad educativa rural¹⁹

Los principales estatutos legislativos y normativos referidos a la educación rural son numerosos, así como importante la institucionalidad educativa preocupada o identificada con su mejor desarrollo. El sentido declarativo vigente en la mayoría de estos mecanismos constituye tal vez su mayor coincidencia. El deber ser y la aspiración de logros óptimos en bien fraseados párrafos son constantes en la mayoría de los documentos consultados.

La coincidencia en el señalamiento de la pobreza generalizada del país –que tiene en medios rurales e indígenas su máxima expresión– facilita que en casi todas las estrategias educativas y los considerandos de dichos estatutos y normas se asocie la prioridad a la educación rural con la superación de dicha pobreza estructural.

Sin embargo, no hay correspondencia entre la profusión de normas, las reales posibilidades de aplicación de las mismas y la necesidad de contar con estrategias para enfrentar efectivamente el carácter de desastre educativo nacional que, se admite, tiene en la escuela rural sus mayores expresiones de baja calidad e inequidad colectiva.

Un factor limitante no sólo de la vigencia de estos estatutos sino de la propia renovación educativa en el país es la falta de voluntad de la clase política peruana para priorizar efectivamente la educación. Esto tiene claras expresiones en los magros presupuestos asignados al sector, en el incumpli-

¹⁹ Ver José Rivero, “Políticas educativas en áreas rurales. Perspectivas de trabajo para la campaña de Educación para Todos/as”. Ayuda en Acción, Lima, 2003.

miento de acuerdos nacionales y en la falta de continuidad de las políticas públicas en el Ministerio de Educación.

En buen número de estos documentos la visión del largo plazo es predominante. Esto puede ser explicable en el caso de instrumentos como el Acuerdo Nacional, en el desarrollo de su duodécima política de Estado referida a la educación, o en el Plan Nacional de Educación para Todos. Mas la gravedad de la situación nacional demanda que, a la vez, en esos mismos documentos el corto plazo sea considerado y explicitado en sus áreas prioritarias.

Los denominados “Planes Maestros” hechos en el Ministerio de Educación para la Educación Rural y para la Alfabetización representan una buena iniciativa del sector. No se explica en cambio que en el correspondiente a la educación rural el principal esfuerzo se haya dirigido a imaginar lo que debería darse en materia educativa rural el año 2021. La visión estratégica del país al 2021 no se complementa con la priorización de medidas urgentes para el plazo inmediato.

La alfabetización es ubicada en la actual gestión gubernamental como una de las cuatro prioridades de política. Sin embargo, el Plan Maestro y, sobre todo, los recursos asignados para hacer factible dicha prioridad muestran una evidente precariedad. En junio del 2003 los recortes del presupuesto regular del Ministerio de Educación a los que se comprometió el ministro de entonces para asumir parte del aumento de 100 soles a los docentes afectaron a programas como el de alfabetización, a pesar de su nominal “prioridad”.²⁰

Una constante negativa en los documentos de política es que no abordan con el énfasis necesario y con las medidas integrales que demandan el problema específico de las escuelas unidocentes y multigrados.

²⁰ La suma inicialmente comprometida se redujo a 10 millones de soles, sin modificar la meta de 250 mil alfabetizados por alcanzar ese año.

Una de las normativas más estimulantes en la última década fue la disposición para que un tercio del programa curricular sea adaptado a las realidades locales. Hay indicios consistentes para afirmar que uno de los problemas no resueltos en escuelas de base es la posibilidad de concretar esa adaptación. No se conocen normativas que orienten y estimulen específicamente el cómo llevar a cabo esa importante disposición.

Con motivo de una investigación sobre efectos de la normatividad reciente en el sector educación que realicé el 2003 con la cooperación de equipos docentes de Ayuda en Acción en consulta con docentes y padres de familia en los centros educativos rurales de varias regiones del país con los que esta institución trabaja,²¹ fue posible detectar varias situaciones indicativas del divorcio entre las aspiraciones implícitas en normas y documentos del sector educación y la propia realidad educativa. Los docentes y padres encuestados señalaron, entre otras situaciones:

- Las políticas educativas sobre descentralización, así como los lineamientos del Ministerio de Educación, son desconocidos en escuelas y comunidades rurales. Afirman que las estrategias de este Ministerio para difundirlos y facilitar su comprensión son ineficaces.
- Respecto a las directivas anuales para el año escolar, indican que éstas no llegan oportunamente ni son conocidas por la mayoría de docentes y padres encuestados. Los docentes que habían obtenido la correspondiente al año 2003 consideran sus contenidos poco útiles, reiterativos y sin mayor repercusión para el quehacer educativo.
- Los cuadernos de aprendizaje no llegan a tiempo para ser utilizados en el año escolar.

²¹ Áreas rurales de las siguientes regiones: Arequipa, Cajamarca, Ica, Lima, La Libertad, Lambayeque y Piura.

- Temen que la actual descentralización tenga como principales riesgos la concentración de recursos en escuelas de capitales de regiones, en desmedro de las propias escuelas rurales, y que la gestión educativa se haga en función de intereses partidarios y represente un incremento indebido de la burocracia.
- Las instituciones públicas, particularmente las asociadas al MED, no suelen asumir un rol concertador para establecer relaciones que faciliten un beneficio inter-institucional a favor de la educación rural. El sector salud es más eficaz que el de educación en sus estrategias para aplicar sus programas con cooperación comunal; prima, según los encuestados, una actitud displicente de los funcionarios de órganos intermedios de Educación, que impide viabilizar una acción común con instituciones de la sociedad civil.
- El ejercicio de vigilancia y la participación de los padres campesinos se da dentro de lo “permitido” y reducido a tareas tradicionales.
- La encuesta hizo evidente la positiva influencia de trabajar en redes de interaprendizaje

2. Áreas prioritarias de acción para mejorar la educación rural peruana

¿Es posible cambiar la escuela sin cambiar la sociedad? ¿Es posible cambiar la escuela sin afectar la composición y gestión de los órganos intermedios como la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)? ¿Debe seguir siendo la escuela rural un remedo de la agencia especializada en la educación de niños urbanos?

Garantizar una buena educación básica en medios rurales está estrechamente asociado a la idea de lograr un país más democrático y viable, y a la conformación de una sociedad más igualitaria. Sin embargo, por razones que tienen relación con

los niveles de desigualdad existentes, esos cambios llegan con más tardanza a medios rurales e indígenas.

Se puede afirmar que la premisa de que la educación es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción en nuestro país –con expresiones de gran desigualdad e inequidad–, donde las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de la población estudiantil rural son precarias. La experiencia analizada indica que no se puede pensar en mejores logros educativos sin generar una mayor equidad en las sociedades. Todo esfuerzo de las instituciones educativas se verá reducido en su posible impacto y hasta anulado con estudiantes que no han tenido estimulación temprana en sus primeros años de vida y que en sus hogares carecen de alimentación y sanidad básicas. De allí la urgencia de una inclusión más justa y equitativa en las oportunidades educativas, de un crecimiento económico más veloz y de una distribución más amplia de sus beneficios, para que la educación pueda llegar a ser parte de un nuevo círculo virtuoso alentando sociedades con rostro más humano.

Selecciono cinco áreas prioritarias de acción:

a. Voluntad política para promover y ejecutar medidas que afecten y benefician la educación en medios rurales

Se trata de revertir una situación con sistemas educativos que ofrecen una educación pobre, en contextos en los cuales –como en el medio rural– las condiciones para la demanda son más desfavorables; una situación que evidencia la falta de capacidad de las familias y de comunidades para exigir servicios de mejor calidad.

La dificultad central está en lograr la definición y aplicación de estrategias de gestión, curriculares y pedagógicas que respeten la diversidad, alienten la presencia y participación de actores locales y compensen las diferencias favoreciendo a los más exclui-

dos. El rol del Estado es fundamental, mas el apoyo externo que origine será esencial para desarrollar la innovación y el dinamismo, difíciles de promover por los débiles actores locales.

Para ello, es necesario detenerse en la experiencia histórica del Perú y Latinoamérica, donde la presencia del Estado a través de políticas públicas hacia la educación rural no ha logrado compensar las diferencias, y donde no existen motivos para creer que esta situación pueda modificarse en el corto plazo. El fenómeno es complejo y como tal debe encararse. Será inevitable combinar la presencia del Estado y su voluntad política con opciones que hagan coincidir y converger la creatividad y el pragmatismo.

En estos momentos el Proyecto Educativo para Áreas Rurales (PEAR), con préstamos del Banco Mundial, constituye la más clara posibilidad de nuevos recursos e iniciativas para el medio rural peruano. De su buena ejecución, con los reajustes que demandan los actuales procesos de descentralización y regionalización, dependerán su justificación y sus posibles impactos.

La voluntad política se expresa asimismo en la buena aplicación de la Ley General de Educación, en la consideración de las demandas rurales para los reglamentos a que está dando lugar y en la construcción de efectivos mecanismos de vigilancia ciudadana sobre centros educativos y órganos intermedios del sector educación. Por ejemplo, la nueva modalidad llamada *educación básica alternativa* demandará más recursos para su concreción institucional en medios rurales

Cinco expresiones de esta voluntad política serán particularmente importantes para el futuro de la educación rural peruana:

- La creación de instituciones y mecanismos de atención a la educación inicial de niñas y niños rurales.
- La ampliación de la actual baja oferta de educación secundaria para niñas, niños y adolescentes que culminaron su ciclo primario.

- La aplicación en centros educativos de áreas poblacionales indígenas de los fundamentos y principios básicos adoptados en materia de Educación Bilingüe Intercultural.²²
- La incorporación de la especificidad económico-productiva y sociocultural del medio, lo que significaría, entre otros aspectos, incorporar en la programación curricular el calendario productivo, de siembras y cosechas, y de festividades.
- La modificación del actual perfil de ineficacia y corrupción que presentan muchos órganos intermedios en el sector educativo. Se demanda superar el actual divorcio entre las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), las UGEL y las Direcciones Regionales con los centros educativos rurales; aquéllos muestran incapacidad para promover mejores procesos pedagógicos y para establecer mecanismos adecuados de movimiento de personal en medios rurales.

b. Asumir como realidad las escuelas unidocentes y multigrados

Las escuelas unidocentes y multigrados son tan absolutamente mayoritarias en el medio rural que en la práctica son sinónimo de educación rural. A pesar de esto, tal parece que se sigue considerando a este tipo de escuelas como transitorias hacia una mejor condición de polidocencia. El carácter unidocente y

²² Los lineamientos de política sobre EBI quedan cortos respecto a los desafíos que representa una realidad como la peruana. La interculturalidad no ha sido lo suficientemente asimilada en el Perú, primando más preocupación por lo “bilingüe” que por lo “intercultural”. El profundo racismo, entre otros factores, está impidiendo dar todo el peso necesario a las demandas de mejor educación en medios rurales afectados por la violencia señaladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

multigrado de los centros educativos rurales es algo que perdurará por muchos años.

En consecuencia, se requiere una decidida política orientada a enfrentar la mejor gestión y efectivos logros de aprendizaje en ese tipo de escuelas, a formar docentes y capacitarlos para enfrentar con metodologías adecuadas el trabajo con varias aulas y grados a la vez, y a la obtención de materiales que ayuden al aprendizaje de niñas y niños en contextos precarios como los de este tipo de escuelas.

Es necesaria la creación de un mapa o catastro de escuelas unidocentes y multigrados, en el marco de una estrategia específicamente dirigida a encarar un mejor aprendizaje y una mejor gestión en la educación rural. Hay indicios de que no se justifica la existencia de todas las escuelas unidocentes y multigrados.²³

En un buen número de escuelas unidocentes se justifica plenamente la presencia de un segundo docente. La descentralización, con más recursos que los actualmente asignados para la educación, debería constituirse en marco de acción propicio para emprender una estrategia tendiente a dotar de más recursos profesionales a aquellos centros educativos que lo precisen.

c. La creación y el fortalecimiento de redes educativas en medios rurales

Son mayores las ventajas comparativas de la opción por núcleos y redes educativas con respecto a las escuelas rurales aisladas. En el Perú y en América Latina hay experiencias indicativas de que las autoridades, los docentes y sobre todo las madres y los padres de familia parecen coincidir en cuanto a

²³ En numerosos lugares de la Amazonía, por ejemplo, han sido creadas siguiendo patrones tradicionales de asentamiento.

las ventajas de la organización nuclear y del trabajo en redes de cooperación. Ello va más allá de un ejercicio de racionalización del mapa escolar, pues el tejido institucional que suponen las escuelas núcleo y las escuelas organizadas en redes de cooperación permite impulsar cambios muy difíciles de obtener si las escuelas persisten en su aislamiento.

Todo ejercicio de racionalización docente debería comprender esta posibilidad alternativa, procurando no caer en el simplismo de reducirlo todo al número máximo o mínimo de estudiantes por docente. Se demanda imaginar y concretar estrategias para concentrar escuelas unidocentes y multigrado, dando más peso a escuelas núcleo y creando por ejemplo, allí donde sea posible, servicios de traslado de alumnos vía microbuses escolares, generándose instancias de coordinación con unidades locales con mayores potencialidades para dar mejores servicios.

Los avances representados en el actual Reglamento sobre Redes Educativas Rurales²⁴ y su concreción en medidas efectivas deberían ser objeto de una particular preocupación tanto en el Ministerio de Educación como en los organismos intermedios del sector.

Asimismo, es necesario difundir más las prácticas exitosas de experiencias como las de Fe y Alegría y las de Ayuda en Acción, caracterizadas por establecer redes de cooperación entre centros educativos y de interaprendizaje entre docentes de áreas rurales.

Las redes pueden viabilizar mejor la constitución de Consejos Educativos Institucionales previstos en la Ley General de Educación, como órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa pública.

²⁴ RM 168-2002-ED.

d. Mayor preocupación por los docentes que trabajan en medios rurales

Son muchos los desestímulos que sufren las maestras y los maestros que trabajan en áreas rurales. Es posible señalar algunas expresiones de este desestímulo:

- A pesar de los importantes aumentos salariales de los últimos años, sigue prevaleciendo la condición de sueldos aún insuficientes que en el caso de algunos medios rurales tardan en hacerse efectivos.
- Ejercer la docencia en medios rurales significa para los maestros y las maestras contar con escasos estímulos salariales. Lamentablemente, estos estímulos no lo son tanto al comprobarse que son compartidos por una gran mayoría de docentes que laboran en medios urbanos.²⁵
- El traslado a centros educativos más próximos a capitales de región tiene numerosas evidencias de acoso sexual o de pago de coimas para hacerlos efectivos.
- Es reconocida la precariedad en materia de vivienda en el medio rural donde se desempeña el docente.

Además de una nueva carrera pública magisterial que diferencie con claridad el ingreso al servicio del ingreso a la carrera, que premie los buenos resultados de evaluación del desempeño docente, que considere incentivos para los mejores docentes y para determinadas condiciones de trabajo, se requiere:

- Elevar considerablemente la autoestima del docente que ejerce en medios rurales. Una forma de conseguirlo sería mejorar sustantivamente las actuales condiciones laborales en medios rurales incorporando un verdadero

²⁵ Por imperfecciones del sistema administrativo, muchos docentes rurales trasladados a medios urbanos mantienen los estímulos económicos que recibían como tales.

sistema de incentivos y haciendo esfuerzos significativos para permitirles superar el aislamiento.

- Incluir en la formación inicial magisterial el trabajo con núcleos heterogéneos de docentes y la práctica pedagógica en centros educativos unidocentes y multigrados. Se requiere, además, que el futuro profesional tenga orientaciones para trabajar con niñas y niños en situación de pobreza y con familias de baja escolaridad.
- Difundir más y posibilitar la concreción de docentes con un perfil “polivalente”, es decir, capaces de trabajar con niñas, niños y adolescentes, y a la vez con adultos; y que puedan promover diálogos con madres y padres de familia tomando en consideración la cultura y las costumbres de las comunidades rurales.
- Acentuar tanto en la formación inicial como en la continua el respeto por la niña y el niño en condiciones de pobreza o con distintas identidades culturales que las del docente a su cargo, el diálogo y la mejor comunicación en una perspectiva tutorial con niñas y niños rurales y con sus familias. *Sólo docentes convencidos de la valía y del derecho de sus estudiantes a una buena educación, podrán estar a la altura de sus responsabilidades.*
- Precisar los incentivos por áreas rurales tanto de estímulo y reconocimiento como de tipo económico, demandando que éstos sean recibidos sólo por docentes que efectivamente trabajan en dichas áreas

e. Una escuela rural orientada al fortalecimiento significativo de la comunidad y con una identidad diferenciada de la urbana

El cambio radical que demanda la escuela en nuestro medio rural es dejar de ser una agencia de la sociedad urbana para transformarse en una agencia educativa organizada y desarrollada atendiendo intereses y demandas de las comunidades rurales.

Ello implica un reconocimiento del carácter político –en el mejor de los sentidos– que posee de hecho y de derecho todo proceso educativo. Lo que supone fortalecer también con lo educativo los niveles de organización de la comunidad rural, asegurando el control campesino sobre su producción y los frutos de su trabajo.

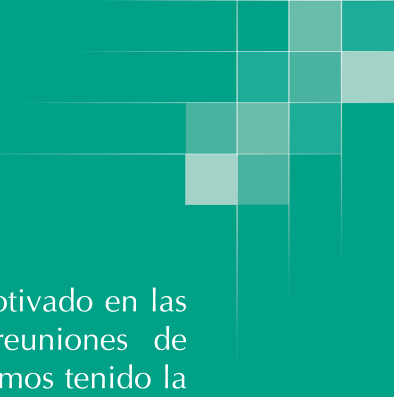
Ayudará a ello alentar tareas como las siguientes:

- Ampliar la atención educativa a los padres y las madres. Si bien el principal núcleo de atención deben seguir siendo las niñas y los niños, la educación de personas adultas, con toda la riqueza de sus formas y sus contenidos propios, debería ser también una función de la escuela rural.
- Modificar los métodos de trabajo imperantes. La escuela rural debe adaptar sus contenidos, metodologías, horarios y programas a las demandas de la vida productiva y sociocultural de la comunidad rural.
- Fundamentar su acción en la participación real de madres y padres de familia y de la comunidad rural en todos y cada uno de los aspectos del proceso educativo. La selección de directivos y docentes tendría que darse con una mayor presencia comunitaria. Se debe, asimismo, estimular dicha participación en el diagnóstico, la planificación, la obtención de apoyos específicos, la ejecución y la evaluación de la marcha de la escuela.
- Promover una visión y acción intersectorial en apoyo a la escuela rural, abierta a la interinfluencia con otros sectores como el agrario, el alimentario, el de salud o el de vivienda.

Es conveniente que la reorientación de la escuela rural se dé en el marco de una nueva opción por la ruralidad, comprendiendo en ella aspectos tanto educativos como económico-productivos y de gobernabilidad. En esta opción tendrán que ser fortalecidos los vínculos de la escuela para niñas, niños y adolescentes con los proyectos productivos que tengan las fami-

lias y las comunidades, y con la acción de gobiernos locales asumiendo a plenitud sus responsabilidades con la educación en el ejercicio de la descentralización.

Esta obra se terminó de imprimir en agosto de 2005,
en los talleres gráficos de Tarea Asociación Gráfica Educativa.
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña. Lima 4, Perú.
Teléfono 424 8104 • Fax 424 1582.



La escuela rural andina ha motivado en las últimas décadas diversas reuniones de especialistas. Pocas veces hemos tenido la oportunidad de compartir nuestras reflexiones con los docentes de estas escuelas. Con ese propósito se realizó el Seminario Regional: propuestas para el desarrollo de la escuela rural andina, en octubre de 2004, en el Cusco.

La conferencia inaugural estuvo a cargo de José Rivero Herrera, quien hizo un balance crítico de las políticas de Estado en este campo y evidenció los vínculos de esta realidad con la existencia de una enorme brecha social y económica en América Latina. De otro lado, destacó los importantes esfuerzos y voluntad de actores, principalmente locales, para el desarrollo y mejora de la educación rural en Bolivia, Ecuador y Perú.

Con la expectativa de ampliar el debate entre los docentes de la región andina, presentamos la ponencia de José Rivero, educador y consultor internacional, miembro del Consejo Nacional de Educación y recientemente galardonado con las Palmas Magisteriales en el Grado de Amauta, reconocimiento a una significativa trayectoria intelectual y a su compromiso con la escuela pública peruana y latinoamericana.