

# Los Desencuentros entre Políticas Públicas y Educación Rural

José Rivero H. \*

Hay marcadas evidencias de la crisis de la educación nacional y de que, confirmando la segmentación social peruana, las peores situaciones educativas se focalizan en áreas rurales.

En 1996 una valoración del aprendizaje nacional encontró que sólo 38.5% de niños escolares rurales dominaron 9 de 14 competencias básicas, comparadas con 63.5% de niños urbanos que lograron esos dominios. Los resultados iniciales de una valoración de aprendizaje realizada el 2001 muestra que en escuelas multigrado los alumnos rinden menos que los de escuelas polidocentes y que los niños de habla quechua y aymara muestran los más bajos porcentajes de comprensión lectora. La precariedad educativa femenina sigue siendo alta: el 32% de las niñas campesinas repiten de año o abandonan la escuela y las mujeres rurales promedian solo 4.9 años de escolaridad; 7 de cada 10 analfabetos son mujeres en el medio rural.

Los alarmantes déficits de las escuelas rurales están asociados a variables geográficas, económicas, sociales y culturales. Las razones por las que la educación rural es tan deficitaria tienen que ver con el *lugar* en el que se da y lo que ese lugar representa para la sociedad nacional. La asociación de la ruralidad con "lo pobre", "lo atrasado", "lo marginado" repercute directamente en los tipos de atención educativa que el país dispensa en sus medios rurales.

\* Miembro del Consejo Nacional de Educación y Directivo de Foro Educativo. Sus opiniones no comprometen a ambas instituciones.



Hace varias décadas que los diagnósticos y cifras que se manejan, tanto oficialmente como en investigaciones independientes, son coincidentes. Múltiples son, además, las soluciones pensadas y propuestas. ¿Cuál es la reflexión o las conclusio-



El principal factor limitante para la renovación educativa en el país es la falta de voluntad de la clase política peruana por priorizar efectivamente la educación.



nes que pueden obtenerse de estas cifras y de la no aplicación de dichas propuestas? Muchas explicaciones se asocian a los siempre insuficientes recursos. Pesa más, sin embargo, la escasa disposición y voluntad política existente en estas décadas para otorgar un servicio educativo adecuado y de calidad suficiente en medios rurales, y para que estos servicios tengan como características: el respeto a las diferencias culturales, la incorporación de los saberes de esos pueblos y comunidades, y responder a las necesidades y expectativas de la población rural.

El principal factor limitante para la renovación educativa en el país es la falta de voluntad de la clase política peruana por priorizar efectivamente la educación. Ello tiene claras expresiones en magros presupuestos al sector, en incumplimientos de acuerdos nacionales y en falta de continuidad de políticas públicas en el Ministerio de Educación.

La no correspondencia entre las normativas de política y su aplicación real

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 máxima expresión–, facilita que sea lugar común en casi todas las estrategias educativas, y en los considerandos de dichos estatutos y normas, asociar la prioridad a la educación rural con la superación de la pobreza estructural.

Pero, no hay correspondencia entre la profusión de esas normas con las posibilidades de real aplicación de las mismas y con la necesidad de estrategias con las que se enfrente

La alfabetización, ubicada en la anterior y actual gestión ministerial como una de las cuatro prioridades de política, presenta en su Plan Maestro y, sobre todo, en los recursos asignados para hacer factible dicha prioridad, evidente precariedad. Los últimos recortes del presupuesto regular del Ministerio de Educación, a los que se comprometió el ministro Ayzanoa para asumir el aumento de 100 nuevos soles a los maestros durante los meses de mayo y junio del 2003, han afectado a programas como el de alfabetización a pesar de su nominal "prioridad". Con 10 millones de soles asignados será muy difícil implementar una estrategia que tiene como meta alcanzar 250 mil alfabetizados durante el año en curso.

Respecto a incentivos a docentes existe consenso para reconocer un pago adicional a los maestros rurales. Sin embargo el problema subsistente es doble: por un lado, son muchos los docentes que dejaron de trabajar en áreas rurales y que siguen cobrando al Estado por "asignación a áreas rurales o zonas de frontera" y, por otro, se define a quiénes premiar con esas asignaciones a partir de datos del INEI. Se requiere definir desde el Ministerio de Educación cuáles son las condiciones de trabajo que ameritan esas bonificaciones, en vez de asociarlas solamente a una clasificación del INEI. Es muy importante en este caso resaltar las implicancias de enseñar en un medio rural apartado y lo que eso significa para los maestros. A la vez es fundamental que el propio Ministerio sincere sus planillas y acabe con el desestímulo que significa para los docentes que efectivamente trabajan en el medio rural, la actual extendida práctica de que docentes trasladados a centros urbanos continúen recibiendo esas bonificaciones.

Por lo demás importa una nueva concepción en estos estímulos docentes: no basta premiar el hecho de trabajar en una determinada zona geográfica y en determinadas con-

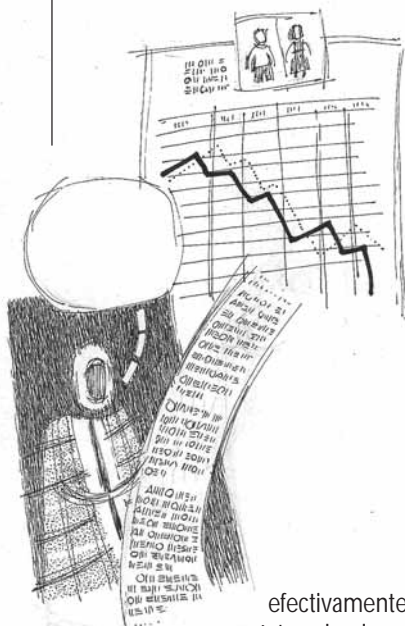
diciones de vida; es necesario introducir de manera urgente la valía de ese trabajo en términos pedagógicos y personales. Se trata de premiar sobre todo la motivación y la responsabilidad y no sólo la ubicación geográfica o el tamaño de la población.

Ausencia de políticas destinadas a las escuelas unidocente y multigrado

Constituye una constante el que los documentos de política no aborden con el énfasis necesario y con las medidas integrales que demandan las escuelas unidocente y multigrado, tan absolutamente mayoritarias en el medio rural que en la práctica son sinónimo de educación rural. Pareciera que se sigue considerando a este tipo de escuelas como transitorias hacia una superior condición de polidocencia y, por lo mismo, no merecedoras de atención específica.

Lamentablemente, el carácter unidocente y multigrado de los centros educativos rurales es algo que perdurará por muchos años, más allá de quienes postulan la necesidad de replantear su propia existencia. Se requiere una decidida política orientada a enfrentar la mejor gestión y efectivos logros de aprendizaje en este tipo de escuelas, a formar docentes y capacitarlos para enfrentar con metodologías adecuadas el trabajo con varias aulas y grados a la vez, a la obtención de materiales que ayuden al aprendizaje de niños y niñas en contextos precarios como los de este tipo de escuelas.<sup>1</sup> La concreción de más recursos al sector educativo, vía la reforma tributaria aprobada, podría posibilitar la creación de nuevas

<sup>1</sup> La experiencia colombiana de "Escuela Nueva" da pistas importantes en cuanto al efecto de un buen uso de materiales de aprendizaje tanto por docentes como por alumnos rurales en este tipo de escuelas. Cabe preguntar si habría que optar por la aplicación de materiales autoinstructivos y cómo lograr simplicidad en los mensajes sin abandonar ni tomar en cuenta la complejidad de los aprendizajes de cada alumno.



efectivamente el carácter de desastre educativo nacional que, se admite, tiene en la escuela rural sus mayores expresiones de baja calidad y de inequidad colectiva.

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, sin embargo, que en el correspondiente a la educación rural el principal esfuerzo se haya dirigido a imaginar lo que debiera darse en materia educativa rural el año 2021. En el documento producido, esa visión estratégica del país al 2021 no se complementa con la priorización de medidas urgentes para el plazo inmediato.



plazas en las hoy escuelas unidocentes, que posibilitem el trabajo mancomunado de por lo menos dos profesores en cada una de ellas.

Una tarea pendiente que pudiera ser asumida en el nuevo proyecto de educación rural que se inicia con préstamo del Banco Mundial es lograr un mapa o catastro de las escuelas unidocente y multigrado, en el marco de una estrategia específicamente dirigida a encarar un mejor aprendizaje y una mejor gestión en la educación rural.<sup>2</sup>

Las nuevas demandas de la regionalización

La regionalización vigente desde enero del 2003 presenta al país riesgos y oportunidades también en lo educativo. A pesar de que se ha señalado que en materia educativa recién el 2004 habrá transferencia

2 Hay indicios de que no todas las escuelas unidocentes y multigrado creadas se justifican en buen número de lugares (en la amazonía, por ejemplo, han sido creadas siguiendo patrones tradicionales de asentamiento) y que haría falta en buen número de casos promover estrategias para concentrar escuelas unidocentes y multigrado, dando más peso a escuelas núcleo que generen instancias de coordinación con unidades locales con más potencialidad para dar mejores servicios, y a la creación de servicios de traslados de alumnos vía microbuses escolares. En otros casos, las distancias entre una y otra escuela será determinante para no considerar variables como estas.

efectiva del Estado central a las regiones, no es menos cierto que las demandas por acortar esos plazos son parte de las exigencias de los gobiernos regionales.

Habría que propiciar el desarrollo de algunas de las tareas aún pendientes en lo referente a dación y aplicación de normas<sup>3</sup>:

a) En el transcurso de la última década, una de las normativas más prometedoras ha sido 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 en medios rurales es la posibilidad de concretar esa adaptación. No se conocen normativas que específicamente orienten y estimulen el cómo llevar a cabo esa importante disposición. Con la descentralización será tan o más importante lo que definan al respecto las nuevas autoridades regionales que lo que norme el MED.

b) Los esfuerzos por descentralizar y dar autonomía a los funcionarios locales son insuficientes y chocan con una gran resistencia de éstos para asumir responsabilidades. La precariedad en los puestos, la inestabilidad, la corrupción y el reino de la arbitrariedad hacen que muchos actores teman tomar decisiones que los comprometan personalmente en

3 Ver José Rivero. *Políticas educativas públicas en áreas rurales del Perú*. Lima: Ayuda en Acción, 2003 (Documento de trabajo)

la determinación del uso y la distribución de recursos presupuestales.

c) Otra conclusión que surge de situaciones y documentos analizados atañe a la necesidad de promover la dación de normas específicamente orientadas a favorecer la mejor educación en áreas rurales. No basta, dadas las características deficitarias y las demandas específicas de la educación en medios rurales, incluir en normas generales la posibilidad de ser adaptadas a medios rurales. Esto debiera significar cambios de enfoque en el MED al dar las normas, y en los gobiernos regionales al interpretarlas y aplicarlas o al dar sus propios instrumentos normativos.

La difícil relación padres/comunidades rurales con el Estado y los docentes

El mundo de la educación en medios rurales no puede limitarse a la alfabetización de niños y niñas en centros escolares. Siempre será clave la presencia de la propia comunidad para recrear con apoyo educativo el futuro de esas mismas comunidades

¿Cuál es la relación que las comunidades han querido establecer con el Estado respecto a la educación de sus hijos? La validez de esta pregunta está directamente asociada a un doble hecho: uno de los principales impulsos para el crecimiento del sistema educativo en las zonas rurales ha sido la demanda de las comunidades; y, segunda situación, la opinión casi generalizada en docentes rurales sobre un supuesto desinterés de los padres por la educación de sus hijos.

La tensión entre esas demandas de padres por centros educativos para sus hijos y esa opinión de los maestros sobre el desinterés familiar porque sus hijos se eduquen, se explica de algún modo por el lugar importante que los niños y niñas tienen en la economía familiar, que es precaria, en la que el trabajo de cada miembro de la familia tiene particular importancia y valores muy tangibles. Si los padres observan que los



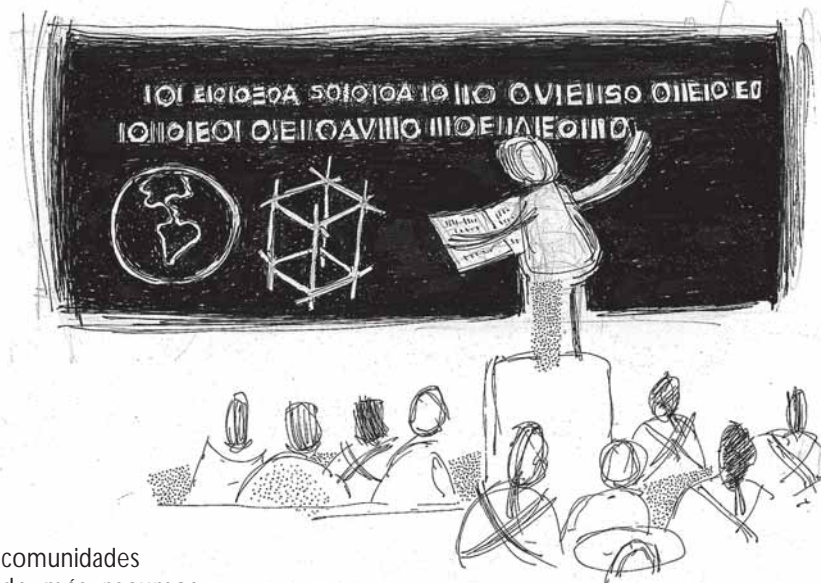
maestros no acuden regularmente a sus centros de trabajo y que los avances de sus hijos en sus aprendizajes son demasiado lentos, es muy probable que prefieran tenerlos apoyando las labores domésticas o productivas de su hogar. La precariedad en el acceso y permanencia educativa de muchas niñas rurales tiene directa relación con ello.

Respecto a los mecanismos de participación creados desde Lima, hay una verdadera incongruencia con la generalización del sistema de Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en todo el territorio nacional. Esto no considera la multiplicidad de establecimientos educativos y que, en el medio rural, la comunidad tiene mayor relevancia que esas asociaciones. El nuevo reglamento de las APAFA postula la creación de muchos órganos sin ninguna posibilidad de concreción en centros unidocentes y multigrado. El Consejo Escolar Consultivo termina siendo la instancia que reemplaza a la propia comunidad y al asumir funciones ejecutivas puede llegar a debilitar la autoridad del director de los centros. Estos Consejos y otros mecanismos de participación deben ser adaptados al medio rural si es que se quiere allí funcionen.

La precariedad educativa con poblaciones indígenas

La interculturalidad no ha sido suficientemente asimilada en el Perú. Cuando hay referencias a la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) prima más lo "bilingüe" que lo "intercultural". Existe en el país real dificultad por concretar en idea y en acción esa interculturalidad

Difícilmente se avanzará hacia el cambio en las escuelas rurales peruanas, más aún en las ubicadas en ámbitos indígenas, si es que no se hace un reconocimiento del racismo profundo vigente en el país. No habrá inversión que funcione si a la vez no existe un esfuerzo por modificar las condiciones en las que se produce la educación rural. No se trata solamente de dotar a las



comunidades de más recursos.

Hay que realizar esfuerzos mayúsculos para que se asuma de verdad que los indígenas –hombres y mujeres– son iguales a los demás. Es la creencia profunda en la desigualdad lo que termina justificando el abandono, la negligencia y el desinterés.<sup>4</sup>

En este contexto un paso importante ha sido la creación de la DINEBI. Sucesivas evaluaciones realizadas, comprendiendo la acción estatal desde 1999, señalan algunos alentadores avances en materia de EBI<sup>5</sup>.

Sin embargo, los lineamientos de política quedan cortos respecto a los desafíos que representa una realidad como la peruana. Así, la direccionalidad de la EBI sigue ex-

clusivamente centrada en atender educativamente a la población indígena que tiene un idioma propio. Tendría que ir más allá de la escuela y afianzar un trabajo realmente intersectorial, donde el Ministerio de Educación es pieza importante pero no exclusiva ni, en no pocos casos, la más importante. No se vislumbra aún la participación de las propias poblaciones indígenas en el diseño, implementación o evaluación de estas políticas. En la medida que la educación en zonas indígenas del país incluya la participación social y comunitaria como uno de sus principales componentes, la EBI será más pertinente y afianzadora de la democracia peruana y expresión de la diversidad característica del Perú.

Un referencia final a los "wawawasi", programa que desde la década pasada no depende del sector educativo. A pesar de que la cuna de este modelo de educación temprana nació en la sierra sur y en comunidades quechua y aymara hablantes, el desarrollo de estos programas desde la década de los 90 ha tenido como elementos en común la disminución y, en algunos casos, hasta la desaparición de estrategias pedagógicas en su desarrollo, y el casi abandono de

4 El informe de la Comisión de la Verdad es la prueba más clara de este racismo y olvido colectivo con poblaciones como las ayacuchanas de habla quechua, principales víctimas de la violencia terrorista y la represión militar. La difusión e internalización colectiva de sus conclusiones es una de las tareas prioritarias pendientes en nuestra educación.

5 Las principales propuestas y avances están referidos a mejoras en las prácticas pedagógicas, a cambios en lo referente al uso de lenguas en el aula y, particularmente, en la elaboración y distribución de material educativo consistente en cuadernos de trabajo en las áreas de Comunicación Integral y en Lógico Matemática en 14 lenguas entre andinas y amazónicas. Asimismo, en materiales de apoyo para el desarrollo de la segunda lengua.

metodologías específicamente referidas a un trabajo en áreas indígenas.<sup>6</sup>

Desafíos de la emergencia educativa y de la reglamentación de la Ley General de Educación

Asumir con perspectiva histórica la hoy oficializada "emergencia educativa" y reglamentar y aplicar sin distorsiones la nueva Ley General de Educación debieran tener como objetivo central enfrentar la precaria situación de la educación peruana, particularmente la vigente en áreas rurales. En el caso de la educación en ámbitos rurales, ello demandará el reconocimiento y la organización de estrategias para enfrentar con participación del Estado y la sociedad las siguientes principales deficiencias:

- 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 bajo rendimiento de docentes no preparados para trabajar en medios rurales, donde son mayoría las escuelas unidocentes y multigrado.
- Deficiencias y vacíos en la cobertura y el tiempo escolar. La educación inicial reconocida como llave maestra para ingresar mejor al sistema educativo está ausente o es poco relevante en medios rurales e indígenas. El tiempo utilizado en las aulas no se rige por las necesidades del ciclo escolar;

6 Importa revisar la pertinencia de la atención preescolar en el campo, sobre todo en términos de la "interculturalidad" y de los ciclos de transmisión de conocimiento y socialización. Habrá que preguntarse si con estas intervenciones se procura modificar de manera sustantiva los patrones de crianza vigentes en comunidades indígenas. Es necesario revisar la naturaleza misma de la intervención y lo que significa para el futuro de las culturas locales y la valoración de las formas de crianza que son importantes para la reproducción de esas culturas.

las clases se interrumpen, prolongan o suspenden de acuerdo a los intereses y necesidades de los profesores, de los padres u otro agente distinto de los niños.

- Los docentes sobreestiman la importancia de los libros de texto en el proceso pedagógico; tienen dificultad para utilizar sus propios conocimientos e iniciativas, así como para recurrir a las habilidades y destrezas adquiridas por sus alumnos en su vida cotidiana. La pizarra es el principal recurso pedagógico utilizado por los docentes y de manera limitada: para escribir o dibujar lo que los niños deben copiar en sus cuadernos. El uso de materiales del medio (utilizando, vgr., frutas o semillas como recurso didáctico para sumas y restas) es más frecuente en sierra y selva que en la costa.<sup>7</sup>

- 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 autorizaciones que involucran a organismos intermedios (ADEs, USEs y hoy UGEs) del Ministerio de Educación y, en otras instancias, a otros sectores gubernamentales.

- Sistemas de carrera y formación magisterial que no estimulan mejores rendimientos docentes ni buenos aprendizajes en escuelas rurales, caracterizadas por su heterogeneidad y precariedad, lo que es agravado por la falta de mecanismos de evaluación, de estímulo y rendición de cuentas.

7 Ver Carmen Montero (Coordinadora), Patricia Oliart, Patricia Ames, Zoila Cabrera y Francesca Uccelli. *La escuela rural: Modalidades y prioridades de intervención*. Lima: MECCEP, 2001.

Demandará, asimismo y como cuestión prioritaria, la identificación, el rescate y la ampliación del núcleo de buenas experiencias públicas, no gubernamentales y de naturaleza mixta de educación rural<sup>8</sup>. Urgirá a no concentrar todas las expectativas en modalidades escolarizadas optando, también, por acoger modalidades no formales donde la participación y la presencia de la comunidad es fundamental.

Garantizar una buena educación básica en medios rurales se asocia estrechamente a la idea de lograr un país más democrático y viable. Permanecer indiferentes frente a las actuales desigualdades educativas puede significar el abandono de las posibilidades de una real democratización en el Perú y de la idea de conformar una sociedad más igualitaria.



8 Experiencias como las escuelas de Fe y Alegría con programas de educación rural en Cusco, Iquitos, Piura y Ancash o la de centros educativos asistidos por Ayuda en Acción en provincias de Piura, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Ica y Arequipa, son, entre otros, verdaderos esfuerzos por innovar la educación rural sin necesidad de grandes recursos de financiamiento.