

Experiencias e innovaciones para la secundaria rural

Realizadas en América Latina en el periodo 2000-2015

Carmen Montero y Francesca Uccelli hacen un breve balance de experiencias e innovaciones educativas realizadas en la secundaria rural en América Latina.

PALABRAS CLAVE:

Secundaria rural
Programas para la secundaria rural
Políticas educativas
Ruralidad

Experiences and innovations for rural secondary education in Latin America in the 2000-2015 period
Carmen Montero and Francesca Uccelli make a brief balance of educational experiences and innovations in secondary education in Latin America.

KEYWORDS:

Educational policies
Programs for Rural secondary education
Rural secondary education
Rurality

CARMEN MONTERO

Socióloga. Bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora y consultora en educación de diversos organismos públicos, privados y de cooperación internacional. Consejera del Consejo Nacional de Educación.

FRANCESCA UCCELLI

Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú, magíster en Educación y Desarrollo Humano por la Universidad de Columbia, investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Este artículo ofrece un recuento y balance de experiencias e innovaciones educativas realizadas con el propósito de mejorar la cobertura y la calidad de la Educación Secundaria Rural en países latinoamericanos.

Se basa en un estudio que hicieramos las autoras en 2015 en el marco de las actividades que desarrolla la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP). Con información secundaria¹ y algunas consultas adicionales, se identificó un total de 55 iniciativas desarrolladas entre 2000 y 2015 y reportadas en 18 países de la región. Se trata en todos los casos de acciones promovidas por el Estado, y muestran las principales tendencias de lo realizado en el periodo.

El interés por tratar este tema surgió de la necesidad de conocer qué se había hecho y qué se estaba haciendo para atender con calidad y pertinencia la educación de los adolescentes y jóvenes que habitan en las zonas rurales de América Latina. Buscábamos pistas para enriquecer y orientar de mejor manera las propuestas y decisiones de política pública que sería necesario poner en marcha en el Perú.

LA SECUNDARIA RURAL EN EL PERÚ: PINCELADAS

En relación con el caso peruano, se había constatado (Uccelli et al., 2015) que, al incrementarse las tasas de culminación de la Educación Primaria en las zonas rurales, se registró en años recientes una expansión notable de la demanda por escolaridad secundaria. A su vez, el servicio educativo del nivel aumentaba de manera considerable tanto por iniciativa de las instituciones públicas de gestión del sector Educación en sus diversos niveles de gobierno o de los directivos y docentes locales, como de padres de familia y representantes de base de los pueblos y comunidades.

El desarrollo de este proceso, en el cual el 42 %² de los colegios secundarios rurales existentes en 2013 habían sido creados apenas en el periodo 2001-2013, dio cuenta de un fenómeno social nuevo en la historia social del país. Su resultado mostró sin embargo serias deficiencias. Afectado por la improvisación y la falta de planificación, la ausencia de una orientación adecuada y la carencia de recursos suficientes, se habría favorecido

la expansión de un servicio educativo público que –salvo ciertas excepciones– es de muy baja calidad.

La Secundaria Rural en el Perú opera principalmente bajo el modelo de una educación presencial (lo son el 97% de las IE, el 97% de los docentes y un 99,5 % de la matrícula) que se ofrece mayoritariamente en colegios relativamente pequeños (con una mediana de 70 alumnos por IE, es decir, aproximadamente 14 estudiantes por grado). Se trata de colegios distantes y dispersos, muchos de los cuales no cuentan con la plana docente requerida para cubrir todas las áreas que plantea el currículo respectivo, ni con las condiciones materiales de infraestructura, servicios, equipamiento y recursos pedagógicos para garantizar el aprendizaje al conjunto de sus estudiantes. En la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2016, los alumnos del segundo grado de Secundaria Rural reportaron un pobre rendimiento: apenas el 2 % de ellos alcanzó un nivel satisfactorio en Lectura y 2,5% un nivel satisfactorio en Matemática (UMC-Minedu, 2017). Así las cosas, la Educación Secundaria Rural –ignorando los esfuerzos y expectativas de los adolescentes del campo y sus familias– sería en buena parte de los casos una réplica empobrecida del modelo urbano que desvirtúa el valor y el sentido de la escolaridad básica completa (Uccelli et al., 2015).

¿Se hizo, además, algo distinto? En el Perú se han realizado algunos intentos por poner en práctica formas diferentes y novedosas de organizar el servicio educativo rural y llevar a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje. Entre las modalidades educativas diferentes de la educación presencial en Secundaria se registra principalmente la Educación en Alternancia –que tiene en 2016 apenas el 1 % de las II. EE. de Secundaria Rural– y la educación a distancia –con un peso similar pero con tendencia a desaparecer– (Minedu, Escala 2016). Por otro lado, como intervenciones que pueden complementar el formato del colegio tradicional, se registran diversos tipos de acciones de cobertura limitada y de impacto poco conocido; así, por ejemplo, se sabe de la existencia de albergues o internados que brindan alojamiento a los estudiantes buscando favorecer el acceso y la asistencia regular; de la promoción de actividades productivas (huertos, crianza de animales menores, artesanía) que buscan aportar una dimensión laboral a la formación de los jóvenes estudiantes rurales; del otorgamiento de facilidades o apoyo para el traslado de los y las estudiantes a sus centros educativos; de la puesta en marcha de una gestión renovada en la que las instituciones educativas se organizan en redes o son apoyadas por los municipios locales o por las propias

1 Se utilizó principalmente documentación, informes, estadísticas, bases de datos y reportes publicados disponibles en sitios web (ministerios, organismos internacionales, redes, revistas) y en bibliotecas locales.

2 A su vez, el 60 % de los colegios secundarios rurales se registraron en el periodo 1991-2013. Estos datos se calcularon sobre la base de 4846 II. EE. rurales que reportaron su fecha de registro en el Censo Escolar 2013. Ellas representaban el 82 % del total de II. EE. rurales de ese año.



comunidades, sea para mejorar su infraestructura o para financiar las remuneraciones del personal docente.

Considerando que todo lo hasta aquí mencionado parece todavía insuficiente, recoger ideas y buenas prácticas de los países vecinos y otros con los que –en muchos casos– compartimos geografías, territorios, culturas, identidades y condiciones de vida similares sería un modo de aportar al mejoramiento de nuestra propia educación.

INICIATIVAS DE CAMBIO Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA RURAL

Las experiencias encontradas fueron sistematizadas y clasificadas en tres categorías diferenciando entre: a) los programas nacionales en favor de la equidad de la educación; b) los programas integrales para mejorar la cobertura y la calidad de la secundaria rural; y, c) los programas específicos para la Secundaria Rural. Ellos son detallados a continuación.

Programas nacionales en favor de la equidad en la educación

Se registran en esta categoría 31 innovaciones vinculadas a la educación, que si bien no tienen como

grupo objetivo a la población rural, apuntan a cerrar brechas a través de leyes, incentivos y dotación de mejores condiciones de funcionamiento para las escuelas.

En esta línea es preciso diferenciar cuatro tipos de intervenciones innovadoras:

- (i) la normatividad que incluye a la Educación Secundaria como parte de la Educación Básica y le otorga el carácter obligatorio;
- (ii) los programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar que otorgan regularmente un aporte económico a familias de bajos recursos;
- (iii) las becas de apoyo a los estudios de Secundaria y postsecundaria; y,
- (iv) los programas por la equidad de los aprendizajes, que introducen en el sistema escolar mecanismos diversos como son los referidos al mejoramiento de la infraestructura, la ampliación de la jornada escolar, la prevención del abandono y/o promoción de la reinserción a la Secundaria o el cierre de la brecha digital.

Los programas nacionales en favor de la equidad en la educación muestran un panorama alentador en tanto dan mayor realce al tema educativo en el marco de las políticas públicas de la región. Sin embargo, se observa que la especificidad de lo rural puede perderse de vista ante la magnitud de las necesidades que presenta la Secundaria a nivel nacional, más numerosa y concentrada en zonas urbanas. Ello lleva a pensar que la atención de la Secundaria Rural como objetivo central es necesaria y recomendable a efectos de lograr mayor efectividad en la reducción de brechas educativas entre las áreas rural y urbana.

Programas integrales para mejorar la cobertura y la calidad de la Secundaria Rural

Esta categoría comprende aquellos programas escolarizados diseñados para responder al conjunto de necesidades de la Educación Secundaria en el campo; es decir, se trata de ofrecer una atención con pretensiones globales que, a partir de distintas estrategias de intervención, incida en componentes de cobertura, calidad, pertinencia y/o mejor convivencia. Según los elementos que se prioricen, los programas integrales comprenderán asuntos referidos a la infraestructura y equipamiento, currículo y programación, gestión institucional y pedagógica, formación y gestión docente, entre otros.

Se debe señalar que son pocos los países –se han identificado cinco– que han apostado por este tipo de atención: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) en Argentina, el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA) de Brasil, el Programa de Educación Rural (PER) en Colombia, la Telesecundaria en México y la Educación en Alternancia en el Perú. Todos estos programas, con excepción del peruano, forman parte de políticas de Estado y políticas sectoriales más amplias que apuntan a reducir brechas, crear oportunidades y/o compensar situaciones desfavorecidas. En ese sentido, se aprecia que estos programas suelen contar con un importante aporte de fondos públicos destinados a esta tarea. En algunos casos el aporte es exclusivamente del gobierno central (México y Brasil), y en otros funcionan fondos mixtos (Argentina, Colombia y Perú), que incluyen recursos del gobierno nacional, préstamos del Banco Mundial, gobiernos locales (provinciales, municipales) y/o fondos privados.

A pesar de contar todos con financiamiento estatal, la forma de gestión y la trayectoria de expansión de estos programas difieren entre sí. La Telesecundaria de México, el PER de Colombia y PROMER en Argentina surgen des-

de el Estado central a través de un proceso experimental con evaluación sistemática que ha permitido ir haciendo ajustes y mejoras al programa y, al mismo tiempo, se ha previsto una expansión universal planificada. Por otro lado, el PRONERA (Brasil), surgido desde la demanda social del Movimiento de los Sin Tierra en las zonas de reforma agraria, logra convertirse en política pública y generalizarse para todas las zonas rurales. Por el contrario, en el caso peruano, la Educación en Alternancia surge como una iniciativa privada que logra ingresar en el sistema como una modalidad alternativa para la Secundaria Rural, pero, como hemos visto, su expansión es mínima. A diferencia de los casos de Argentina, Colombia, México y Brasil, esta iniciativa en el Perú nace aislada de otras políticas públicas y, por tanto, permanece marginal al sistema educativo y su presupuesto, careciendo de un marco de política pública y sectorial más amplio que garantice su adecuada implementación.

En cuanto a los tipos de programas integrales, se puede diferenciar también entre aquéllos que plantean un cambio al modelo tradicional y aquéllos que apuestan por mejoras de la oferta existente.

Sobre los primeros, de cambio de modelo, se identifican tres paradigmas de atención: i) los modelos a distancia, que priorizan la ampliación de cobertura a través del uso de tecnología y materiales educativos (Telesecundaria en México); ii) los modelos semipresenciales, que proponen internados para resolver problemas de asequibilidad por dispersión poblacional y distancia (Alternancia en el Perú, PRONERA en Brasil); y, finalmente, iii) los modelos más flexibles en el registro de asistencia y progreso educativo que trabajan con una metodología de enseñanza multigrado y un importante componente de materiales educativos (PER en Colombia).

En cuanto a las innovaciones que apuestan por ampliar y mejorar la oferta existente se encuentra que el PROMER, en Argentina, es un programa nacional destinado a atender la Secundaria Rural a través de un conjunto de componentes –infraestructura y equipamiento, estrategias curriculares, énfasis en el vínculo entre educación y trabajo, la formación docente y la provisión de materiales–. Atendiendo a la diversidad, los gobiernos provinciales deciden los componentes por priorizar a partir de las necesidades de cada zona.

Programas específicos para la Secundaria Rural

Esta categoría comprende aquellos programas escolarizados diseñados para atender algún aspecto particu-



lar de la Secundaria Rural, es decir, las necesidades o problemas específicos asociados a la cobertura, calidad, pertinencia o convivencia.

Son bastante frecuentes las innovaciones específicas que abordan alguna problemática particular de la Secundaria Rural y suelen focalizarse en determinadas poblaciones y zonas del territorio. Al respecto se identificaron 19 experiencias, que son solo una muestra de este tipo de esfuerzos, pues por su naturaleza específica y temporal son las de más difícil registro. La gama de estrategias de estos programas es diversa pero da cuenta de ciertas tendencias de intervención por la Educación Secundaria en la región: programas que promueven la asistencia y permanencia de estudiantes, flexibilización curricular, redes de escuelas y conexión entre ellas con uso de tecnología, formación técnica y proyectos de emprendimientos en la Secundaria, participación comunal en la gestión del centro educativo, monitoreo y acompañamiento pedagógico en aula, talleres de reflexión y capacitación para estudiantes y docentes, entre otras.

Por último, es interesante notar que países con realidades diversas en cuanto al desarrollo económico, ruralidad, población e indicadores educativos –tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala,

Honduras, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay– se han preocupado también por atender la Secundaria Rural a través de programas específicos. Inclusive, los países que tienen programas integrales para la Secundaria apuestan simultáneamente por estrategias educativas específicas para atender a grupos y/o zonas rurales particulares.

UNA REFLEXIÓN FINAL

En palabras de Tedesco y López (2002, p. 58): “En rigor, cada país merecería ser analizado en forma particular, contemplando el modo específico en que se articulan los aspectos sociodemográficos, políticos, económicos, étnicos y culturales para la definición de políticas tendientes a una plena escolarización secundaria de calidad”. Sin embargo, más allá de nuestras particularidades, los países coincidimos en problemas que afectan nuestros sistemas educativos y en incertidumbres respecto de las acciones que se deben tomar para su debida atención.

La Educación Secundaria, como etapa final de la Educación Básica, ha sido incorporada en las metas y compromisos regionales y mundiales y reconocida como obligatoria casi por la totalidad de países latinoamericanos –con excepción de Nicaragua–. Ello implica que estamos

ante un reto compartido, que requerirá respuestas acertadas de quienes toman decisiones en materia de políticas educativas. Por otro lado, el escenario del que parte América Latina para el cumplimiento de tales mandatos, sobre todo en lo que toca a su población de niños, niñas y adolescentes de áreas rurales, es, todavía, difícil. Si bien en algunas naciones se ha dado un impulso a la expansión de la Secundaria Rural, las condiciones de calidad del servicio ofrecido y logro de aprendizajes requieren probablemente ser evaluados y atendidos. Hay además una serie de países que tienen aún un rezago en la universalización de la Primaria en zonas rurales, y escaso desarrollo de la Secundaria en esas áreas. Tanto las situaciones en que la Secundaria Rural creció con serias deficiencias, como aquéllas en las que es todavía un proceso más bien embrionario, pueden beneficiarse del conocimiento y debate de las experiencias y alternativas puestas en marcha por los países vecinos.

La información aquí presentada pone unas primeras cartas sobre la mesa e invita a avanzar en la reflexión. Entre los países latinoamericanos tenemos unos que enfrentan la creciente presión de las nuevas generaciones rurales que culminaron la Primaria y esperan continuar sus estudios secundarios (Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México), y otros que enfrentarán esta situación más apremiante en un futuro próximo (Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay) y que –evitando errores cometidos– requerirían procurar un crecimiento planificado y pertinente de la Secundaria Rural. Se abre para todos un abanico de ideas y opciones que debieran complementarse conociendo mucho más sobre el fundamento y funcionamiento de las iniciativas, sobre sus componentes, dimensiones, procesos y resultados; así como de las fallas y omisiones, a veces recurrentes, de la política educativa en la región.

En relación con el caso peruano, las propuestas para garantizar la cobertura universal de una Educación Secundaria de calidad para las y los adolescentes del campo están todavía por verse. Se dice que está en marcha la elaboración de un nuevo “proyecto rural” importante, pero, en lo inmediato, no se conoce ningún planteamiento de peso que haya sido puesto en debate. En una presentación reciente que –bajo el título “Hacia una Estrategia Integral de Educación Rural”– hicieran representantes del Minedu ante el Consejo Nacional de Educación, se señalaron las acciones por desarrollar en el transcurso del 2017. En lo que respecta a la Secundaria, se plantean algunas medidas sobre el fortalecimiento de las 316 II. EE. con Jornada Escolar Completa, el Soporte

Pedagógico para 267 II. EE. de Secundaria Rural, la atención de 70 Centros Rurales de Formación en Alternancia y el apoyo a 33 Centros de Secundaria con Residencia Estudiantil (los SER son 83 en total). Como se aprecia en la presentación, sería todavía necesario diseñar los modelos de atención y elaborar normas técnicas que den precisión a las ideas. Diera la impresión de que no estamos ante una propuesta realmente integral y significativa a partir de la cual se dé un vuelco a la situación y se apunte a la instauración de un servicio renovado y de calidad para la Secundaria Rural; el conjunto resulta más bien insuficiente y disperso, y la perspectiva de cambio luce todavía muy distante.

No obstante la falta de claridad y la discontinuidad en las políticas y en las entidades y equipos a cargo de proponer y llevar adelante las tareas, y a pesar de la frustrante trayectoria de los “proyectos rurales” a lo largo de décadas, a lo mejor se podría iniciar una conversación en torno a las opciones que –en términos generales– ofrece la experiencia latinoamericana: ¿un programa integral nacional?, ¿con qué componentes?, ¿nacional y diversificado; adecuándose a la heterogeneidad de la ruralidad en el Perú?, ¿una propuesta mixta que combina la idea de un programa nacional integral con intervenciones específicas diversas que se complementen según las necesidades?, ¿bajo qué liderazgo y de qué autoridad?, ¿con qué recursos y por cuánto tiempo?, ¿será que posiblemente no se necesite un programa especial sino un esfuerzo contundente por cumplir la normatividad existente y hacer bien las cosas? Sería interesante ir ensayando respuestas. **T**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MONTERO, Carmen y Francesca UCCELLI. (2016). La Secundaria Rural en América Latina: propuestas y experiencias para mejorar su cobertura y calidad. En Santiago Cueto (ed.), *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Lima: ILAIPP.

TEDESCO, J. C. y N. LÓPEZ. (2002). Desafíos a la Educación Secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL* 76, 55-69. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10801/076055069_es.pdf?sequence=1 (última revisión: 15 de noviembre del 2015).

UCCELLI, F., C. MONTERO, M. I. REMY y C. de BELAUNDE. (2015). Estudio sobre oferta y demanda de educación rural y periurbana en el Perú. Trabajo analítico para el mejoramiento de la Educación Secundaria Rural. Informe final. Mimeo.