

La educación en áreas rurales en la política educativa

Mg. Manuel Iguñiz Echeverría

Importancia de la educación en áreas rurales

La educación en áreas rurales ha concitado la convocatoria colectiva de instituciones de la sociedad civil, de entidades de cooperación internacional para el desarrollo y del Consejo Nacional de Educación. Debemos alegrarnos de ello. La importancia de la atención al desarrollo social y educativo de las áreas rurales se sustenta en razones de justicia, de deuda histórica y de desarrollo nacional, más aún en razón de los procesos de intercambio internacionales comerciales crecientes que inciden directamente en el desarrollo rural.

Oportunidad propicia pero frágil

El creciente interés en el desarrollo educativo del área rural viene de la percepción de su escasa calidad y equidad (las evidencias son cada vez más clamorosas) y también del diálogo público que significó el proceso electoral y que continuó en ámbitos regionales y locales.

El resultado electoral demandó enfrentar los cambios que el país requiere, empezando en especial por la exclusión y la discriminación del “sur” que, sin embargo, también existe en el norte, centro y oriente del país. El Presidente de la República reiteró en su mensaje de 28 de julio la prioridad de la atención a los 13 millones de pobres que hay en el Perú y que en las áreas rurales tiene una proporción del 77,1% de su población.

Nueva ruralidad

Podríamos volver más adelante a la «normalidad» de considerar el desarrollo rural y la educación como un aspecto colateral a la vida nacional. Un campo de explosiones recurrentes, pero sin representación política. Pero esperamos, más bien, que se mantenga como un reclamo presente, sobre todo cuando aparece en su realidad multiforme. Una realidad que, contiene la agricultura y la ganadería, evidentemente, pero con diversidad de producción en minería y pesca, con desarrollo del comercio y turismo, con esa diversidad infinita de cultura y biodiversidad en las siete regiones naturales, a decir de Pulgar Vidal.

Es una realidad de conflicto para lograr, como dijo la CEPAL, que el crecimiento no se base en la depredación del medio ambiente ni en la explotación de la fuerza de trabajo. Es un área atravesada por conflictos políticos, por bienes escasos como el agua, el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico, la violencia, la desnutrición crónica de los niños, etc.

Es importante, el paso de considerar lo rural como sinónimo de producción agrícola, a considerarlos como desarrollo rural¹. Ello implica, según los autores, un enfoque multisectorial y multidisciplinar para reducir la pobreza rural y trabajar mancomunadamente. También, afirman la existencia de diversidad de actores, con variedad de oficios y profesiones, cuestiones, que se perciben claramente en un valle como el Colca.

Según Carlos Monge (2007. 31-42)

- ...Es mayor de lo que se piensa
- ...Se urbaniza
- ...Rompe el equilibrio ecológico pero revalora la biodiversidad
- ...Se integra la mercado, se fragmenta y se empobrece
- ...Desarrolla nuevos valores
- ...Esta descontenta y desconcertada
- ...Es escenario de nuevas dinámicas económicas
- ...Rechaza la exclusión y revalora la identidad y la cultura indígenas
- ...Es escenario de un fuerte conflictividad
- ...Redefina sus relaciones con el Estado

...

La educación, un derecho negado

En la población rural se entrecruzan de manera agravada diversas formas de exclusión. El derecho negado a la educación de calidad es compañía de la negación de otros derechos. La débil inclusión social expresa el desinterés de las elites por construir un destino común. La educación hace parte de esas desigualdades y las reproduce, como bien señala el Proyecto Educativo Nacional.

La pobreza extendida, la discriminación cultural y de género, producen una ciudadanía formal y la desatención a las necesidades educativas especiales. Pero la insensibilización social ante esta realidad, es también percibida por la población rural. En las condiciones sociales y en las escolares que inmediatamente resumiremos no sirve una pedagogía restringida, uniforme.

Contexto de la educación en áreas rurales

Patricia Ames² plantea que el contexto de la educación en áreas rurales esta directamente conectada a:

- Pobreza;
- Diversidad cultural;
- Dispersión y asilamiento y
- Agrega una apreciación sobre la formación docente

Expansión educativa sin calidad y equidad

¹ David Atchoarena y Lavinia Gasperini. Introducción. En D. Atchoarena y L Gasperini, Educación para el desarrollo rural. 204. FAO-UNESCO.

² 2008. Patricia AMES. Equidad y Educación Rural. En; Revista Foro Educativo N° 13. Foro Educativo. Lima

La educación rural es pública

- La educación al año 2005, en el ámbito rural, es casi exclusivamente pública: 2, 415,464 alumnos ante 70,419 del sector privado. El año 2008, el MINEDU reporta una matrícula de 2, 047,096.
- En educación inicial, con 374,949 alumnos, algo más de la mitad de los servicios son No Escolarizados y tienen una variación de -6% entre los años 1998 y 2003.
- Se reduce también la educación primaria que entre los años 1998 y 2003 bajó en -5%, tendencia que continúa y, por la evolución demográfica, se acentuará. En el año 2005 cuenta con 1, 602,753 alumnos y alumnas. Al año 2008 se tiene una matrícula de 1,366,963.

La educación formal es una escuela de menores

- Casi inexistencia de la educación especial y alternativa y presencia muy reducida de educación ocupacional y superior.
- Se expande la educación secundaria rural. De 318,156 alumnos en 1998 pasó a 423,974 alumnos en el año 2002 lo que significa una variación porcentual de 33%. Ese número sigue creciendo. Como todo promedio nacional nos remite a buscar la particularidad y hay departamentos en que ese crecimiento fue mayor, como en Amazonas, que llegó al 80%, y en Huancavelica al 59%. En ambos casos, esta alta tasa de crecimiento tiende a reducirse.

Reducida educación superior

- La formación magisterial tiene en el periodo 1998-2003 una baja de -7%.
- Se incrementa la Educación Superior Tecnológica en 21%.
- Se empieza a diversificar la educación formal pero aún no se coloca a la altura de la diversificación productiva, de servicios y cultural.

Inversión por alumno

- Con excepción de Madre de Dios y Pasco, los departamentos de sierra y amazonía están por debajo de la inversión promedio nacional por alumno, que era el año 2003 de S/. 891 nuevos soles. Tacna, Tumbes, Lima Metropolitana, Lima Provincias, Callao están encima de los S/. 1,200 soles por alumno.

Escuelas incompletas

- Estas escuelas expresan la dispersión de la población, lo que un condicionamiento real, y la respuesta precaria del Estado, que ofrece un servicio de escuelas unidocentes sin refuerzo y apoyo de al menos un segundo docente y amplia dotación de material didáctico. Estas escuelas, no solo tienen aulas multigrado, sino que muestran una mayor diferencia de edades que las escuelas polidocentes.

Resultados

- Los resultados de eficiencia y de rendimiento obtenidos en las pruebas nacionales colocan a las escuelas rurales, y en especial a las bilingües, muy por debajo del promedio nacional. Esto constituye una clara llamada de atención respecto de las brechas educativas existentes, y su vínculo con la diversidad, según el contexto de los alumnos.
- La desaprobación en primaria en el área rural era en el año 2001 del 6% y en el área rural del 13%.

El fracaso de las medidas aisladas

La manera en que el Estado ha encarado esta realidad educativa se caracteriza por la desconexión entre el desarrollo social y económico y el desarrollo educativo. Ello no obstante el pensamiento político y educativo que desde hace un siglo vincula la educación a las características globales de la vida rural.

La realidad educativa evidencia el fracaso de las políticas como medidas puntuales, aisladas, fragmentadas, como pueden ser la infraestructura, el currículo, la capacitación docente. La desconexión entre las diversas medidas escolares y locales y las políticas nacionales las está haciendo incapaces de reducir la desigualdad.

Por estas consideraciones, la realidad en las áreas rurales desafía la política global de la educación y la política global del Estado, así como la capacidad de la sociedad de crear un tejido social solidario.

Requerimos una política global y de largo plazo Es posible una política educativa global para la equidad

Requerimos de una educación capaz de reconocer, identificar y rechazar las desigualdades y de valorar las oportunidades que ella misma tiene de ayudar al desarrollo personal y colectivo, superando las desventajas sociales. No es secundaria la insistencia en la convergencia entre la política económica y las políticas sociales.

Las acciones vigorosas, siendo claves en una política educativa, para que tengan efectos, tienen que superar la desconexión y formar parte de una reforma. Por ello el gobierno, con el conjunto del gabinete, debe revisar regularmente la marcha de la política en temas claves como trabajo, educación básica.

El nexo de los aspectos sociales con la educación no resta importancia al esfuerzo que se haga desde las escuelas y el sistema formal, como lo evidencian las experiencias más creativas en el país y el continente.

No vemos sino ventajas para una política social y educativa del país que asuma con entusiasmo el Proyecto Educativo Nacional, sabiendo que no es una varita mágica pero es la única manera de afrontar los desafíos de cambio con una mirada integradora y de largo plazo. Lo mismo nos parece con respecto del Plan de Educación para Todos, el de la Infancia y la Ley de la Niña Rural. A partir de ellos nuestra mira estará puesta en verificar si los avances de aprendizajes de calidad se están dando más fuertemente en el área rural y con ello acortando las brechas existentes en la apropiación de una cultura escolar relevante.

Con la expansión educativa y cuando se logra la conclusión de los estudios, la igualdad significa, como indica F. Reimers,³ “La oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a los demás graduados de ese ciclo”. Pero Reimers plantea,

³ Fernando Reimers. *La Igualdad de oportunidades educativas como prioridad de políticas en América Latina*. 2000.

como crecientemente lo hacen varios autores, otro nivel de oportunidad educativa: “la oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas para tener opciones de vida.” Reiterando esta perspectiva de la equidad, recogemos la versión de F. Martínez R.⁴ “es posible dar un paso más, y concebir la igualdad educativa como igualdad de resultados externos, o sea del impacto o las repercusiones que determinada educación tiene en cuanto al trabajo, nivel socio económico, estatus, etc.”

Política concertada de infancia

La incorporación de este aspecto en el plan del Primer Ministro es importante y su referencia a la acción de varios sectores, merece especial atención en la medida en que se trate de acciones concertadas y sinérgicas y no, como siempre ha sucedido, de acciones paralelas. Sólo con acciones concertadas, vigorosas y sostenidas en el tiempo, que tomen como eje de operaciones a los gobiernos locales, haremos que se logre el desarrollo de las potencialidades de toda nuestra infancia.

También se actualiza la acción concertada entre educación y salud en el ámbito nacional y regional. Desde los ministerios, las Escuelas Saludables planteadas por el MED y un reciente convenio entre el MINSA y el MED. También avanzan iniciativas de grupos de la sociedad civil orientadas a coordinar ambas políticas sectoriales, en vinculación con los programas para los gobiernos regionales y locales.

Educación Básica de calidad

Una de las respuestas más valiosas que encuentro hoy día en la educación internacional es la revalorización de la educación básica de la niñez, la juventud y las personas adultas. Es un tema fundamental de la política educativa. Hay que entender la educación básica como lo más potente que tenemos desde la educación, para encarar esta nueva época de cambios, que implican inestabilidad e incertidumbre, en el campo de la cultura, la economía, la tecnología y la información. Se requiere fortalecer la educación básica para jóvenes y adultos para apoyarlos a situar su vida personal en un contexto cambiante y conflictivo y para tener flexibilidad para readaptarse, reeducándose.

Dicen Atchoarena y Gasperini⁵ “Para afrontar los retos que encara el mundo rural de hoy se requiere una visión integral de la educación, centrada en el acceso a una educación básica de calidad para todos. Objetivos como la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la satisfacción de las necesidades del mercado de trabajo rural necesitan que las políticas de desarrollo presten mayor consideración a la educación básica y las estrategias que reconocen plenamente la naturaleza particular del entorno rural.”

Esta respuesta de la educación básica, sin embargo, puede entenderse de otras maneras. Puede entenderse como educación solo instrumental y operativa en función del mercado laboral (que es muy pequeño). En esta línea están las propuestas de estándares mecánicos. El tema de los estándares como fórmula clave del cambio educativo y la sociedad del conocimiento es un tema polémico, pues según Hargreaves⁶ .. llevó a una mayor estandarización y microgestión de la enseñanza, y al aprendizaje a través de

⁴ Felipe Martínez R. *La desigualdad educativa en México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol XXII, N°2. 1992. México

⁵ Atchoarena y Gasperini. Op. Cit. 31-32.

⁶ HARGREAVES, Andy. 2003. Enseñar en la sociedad del conocimiento. P. 24. OCTAEDRO. Barcelona.

sistemas de inspección más severos, pagas relacionadas con los resultados, y reforma curriculares detalladamente redactadas que reducían severamente el alcance de las decisiones pedagógicas de los docentes (...) Irónicamente, en cambio, la economía del conocimiento emergente, de hecho, necesita mucha más flexibilidad en el aprendizaje y la enseñanza de la que han permitido estas corrientes; tal como, tardíamente, la gente ha podido apreciar tras las inesperadas crisis económicas de los países asiáticos a finales de los 90.”

Pero más allá de las necesidades de la economía y la sociedad de la información la educación responde a demandas de la globalidad de la vida personal y social. Por ello Educación Para Todos propuso, en 1990, una visión ampliada y un compromiso renovado. Se trata de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, no sólo aprobar años de estudio en el sistema y obtener certificados. Se trata de que se produce ese aprendizaje en la niñez, la juventud o la adultez. Se proponen aprendizajes en el uso de herramientas para la comunicación y el razonamiento matemático, así como contenidos en conocimientos, valores y actitudes. Esos saberes son diferentes según el tiempo y la realidad social y cultural. Se satisfacen de maneras diversas. Quien se beneficia de la educación básica se debe comprometer a velar por una sociedad más justa y a enriquecer la propia cultura.

De otro lado, pocos años después de la Declaración de Educación Para Todos, la Comisión Internacional de la UNESCO, presidida por J Delors,⁷ propuso también una respuesta a los desafíos de la globalización. En el Informe Delors, sobre la base de considerar los cambios sociales, la mundialización y el fracaso escolar, se propone volver a lo fundamental, es decir, a los aprendizajes esenciales. Aprendizajes que permitan la agilidad para desenvolverse en el cambio. Entre los aprendizajes esenciales están: **aprender a conocer**, que implica la formación general y después insistir en la educación especializada. Se habla también de **aprender a hacer**, que implica capacidad de resolver situaciones imprevistas y trabajar profesionalmente. Se trata también de **aprender a convivir**, que implica entender a los otros distintos, y también hacer proyectos comunes. Y por último, de **aprender a ser**, donde se recoge todo este tema de la personalidad y la autonomía que es fundamental como elemento de la problemática educativa.

Más contundentemente argumenta Emilio Tenti⁸ (1992, p. 22-23) sobre el valor de la educación básica. "La escuela tiene un valor estratégico particular para los sectores subordinados de la sociedad. Este se deriva de la significación que se asigna al conocimiento como elemento necesario, en cualquier programa, para la liberación del hombre de las servidumbres que se derivan de la relación con la naturaleza (la escasez) y de la relación con otros hombres (la dominación). Ni sus promesas incumplidas, ni las expectativas sociales insatisfechas, ni la pobreza y obsolescencia de sus recursos pueden hacer olvidar este hecho fundamental: la escuela sigue siendo el espacio institucional donde es posible acceder a las formas más complejas y elaboradas del saber. La escuela es insustituible para apropiarse de un tipo especial de saber: el saber básico, es decir aquel que sirve para sostener el proceso de producción

⁷ UNESCO. 1996. La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para la educación del siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Santillana UNESCO, Madrid.

⁸ TENTI, Emilio. 1992, La escuela vacía. P. 22-23. Losada. Buenos Aires.

permanente del conocimiento." "La educación básica ahora y en sus orígenes, tiene una racionalidad política, en sentido amplio. El trabajo pedagógico escolar contribuye a la constitución del ciudadano mediante la socialización de una serie de recursos simbólicos que permiten la participación del individuo en los múltiples planos de la vida social. En esto consiste la ciudadanía, no se trata sólo de educación política en el sentido estrecho, es decir, de la inculcación de identidades, valores, representaciones, creencias, mitos, etc."(p.27) (el subrayado es mío)

Pero la educación básica seguirá siendo una experiencia poco provechosa y una inmensa frustración social en las áreas rurales si no se dota a las escuelas de las condiciones materiales mínimas indispensables para aprender con dignidad y eficiencia, si no se envía a los mejores docentes remunerándoles con más justicia y dándoles las facilidades que requiere trabajar en un medio, la mayoría de las veces difícil.

Varias de las experiencias que se presentan en el seminario tienen como centro de su atención la educación básica. Ellas son fuente de aprendizajes y orientaciones, pues cada experiencia siempre es original. Hay también experiencias en países de la región que son incentivo para crear los proyectos educativos escolares y locales.

La alfabetización que el gobierno ha acentuado en su política educativa, está engarzada con la educación básica regular y alternativa, pero a la vez con a la dinamización de una vida colectiva local en los aspectos productivos y sociales. Así, la expansión de la secundaria y tecnológica deberá estar ligada al desarrollo de capacidades empresariales, de productividad agraria y de ejercicio democrático.

Así como es importante la alfabetización de las madres y padres como derecho propio, lo es también la alfabetización temprana de los menores.

José Rivero⁹ plantea cinco áreas prioritarias de acción:

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

Cinco expresiones de ello serían:

- La creación de instituciones y mecanismos de atención a la educación inicial y de niñas y niños rurales.
 - La ampliación de la actual baja oferta de educación secundaria..
 - La aplicación en centros educativos de áreas poblacionales indígenas de los fundamentos y principios básicos adoptados en materia de EDI.
 - La incorporación de la especificidad económico-productiva y sociocultural del medio (programación, calendario).
 - Modificación del actual perfil de ineficacia y corrupción que presentan muchos órganos intermedios
- b. Asumir como realidad las escuelas unidocentes y multigrados.
 - c. La creación y el fortalecimiento de redes educativas en medios rurales.
 - d. Mayor preocupación por los docentes que trabajan en medios rurales.
 - e. Una escuela rural orientada al fortalecimiento significativo de la comunidad con una identidad diferenciada de la urbana.

⁹ José Rivero H. Políticas regionales para el desarrollo de la escuela rural. Tarea –ISP Túpac Amaru. 2005.Lima.

Entre las cuatro reformas institucionales que propuso la Comisión de la Verdad y Reconciliación,¹⁰ una se refiere a la educación. Entre los principios que deben guiar esa reforma esta:

“Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural.

Ello implica adecuar la concepción de los planes de estudio para que permitan un aprendizaje relacionado a la realidad; que sea un lugar en que se pueda estudiar con decoro; incentivando a los educadores; y promocionando el activo apoyo de las instancias estatales de gestión educativa y de salud....

Descentralización

Varios estudiosos vienen insistiendo en que las políticas nacionales y la inversión privada son condiciones para que las acciones locales de desarrollo y la descentralización reduzcan las desigualdades económicas y sociales. La formulación y desarrollo de nuevas políticas nacionales, que beneficien a las regiones, requieren la iniciativa y participación de las instituciones y movimientos regionales y locales.

- La Municipalización anunciada debe entenderse dentro de un relanzamiento de la descentralización general y de legitimación de la política democrática, así como de la profesionalización y moralización de la gestión educativa. En educación también con un progreso y fortalecimiento de las escuelas, las redes de escuelas rurales, los gobiernos regionales y locales y la reforma de MED.
- Desarrollar la autonomía de las escuelas públicas. La escuela sólo si es democrática sirve para formar ciudadanía. Los valores democráticos sólo se puede transmitir en la vivencia y el ejemplo de todos los actores sociales que deben participar activamente en el proceso educativo. Las escuelas rurales deben, según las recomendaciones de reforma institucional de la CVR, convertirse “en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y que contribuya al desarrollo integral de la persona.” Y pide también “Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural”. La ampliación de la jornada escolar requiere utilizar varias fórmulas diferenciadas, según la condición de la institución y la coordinación con la comunidad educativa. Fórmulas como la ampliación horaria, los internados y semi internados, el trabajo el sábado, etc.
- A puertas de una importante elección regional se debe continuar con la transferencia de funciones, recursos y desarrollo de capacidades a los gobiernos regionales, así como iniciarlas para los gobiernos locales, independientemente del plan piloto de educación y salud.
- Reformar el MED, su organización y su sistema de gestión, enfocándolo más que al cumplimiento de funciones formales, al logro de objetivos y metas de calidad y equidad. Su especial cometido está en vigilar los procesos que pueden llegar a acentuar las desigualdades, dadas las diferencias en que operan los gobiernos regionales y los gobiernos locales en especial.

¹⁰ Pablo Sandoval. Educación, ciudadanía y violencia en el Perú: una lectura del inforemde la CVR. 2004. Tarea , IEP. Lima.

Plan piloto de Municipalización de la educación y la salud

Nos parece importante como impulso a la descentralización, pero no es bueno sobrevalorar su aporte a la calidad y la equidad.

Pensamos que es importante:

- No crear instituciones de participación, que ya han sido creadas por la Ley General de Educación, como los COPALE.
- Trabajar el plan con el sector salud.
- Integrar las provincias, y no solo los distritos, con protagonismo en el plan piloto.
- Apoyarse en los Proyectos Educativos Regionales- PER y en los procesos participativos que los hayan producido.
- No separar la educación básica. Atender la continuidad de los niveles de la educación básica.
- Consultar y concertar con los alcaldes y otros dirigentes locales.
- Afirmar con claridad las funciones exclusivas y a la vez la importancia de clarificar las indispensables funciones compartidas entre los niveles de gobierno del Estado.
- Estar abiertos a las enseñanzas que se obtenga para los nuevos diseños institucionales.

Profesionalismo docente

La escuela rural que estamos pensando tiene especificidades que requieren de manera especial un desarrollo profesional alto. Por ello urge la carrera pública magisterial que incentive al docente de las escuelas públicas a que permanezca y mejore su desempeño en área rural.

Un peso especial para la enseñanza de la comunicación y el razonamiento matemático es la destreza en la enseñanza en contextos de bilingüismo.

Información regional y provincial

Todo el desarrollo de la educación en áreas rurales requiere claras referencias de información con atención a las realidades locales como punto de referencia de la regionalización.

- Información de matrícula en el sistema formal por niveles y modalidades mostrando sus tendencias de ampliación o reducción.
- Información de Departamentos y provincias para partir de un estado de los factores y situaciones de inequidad a las que se refiere la Ley General de Educación y sus reglamentos. El seguimiento debe permitir identificar los avances en la reducción de las brechas y el avance más rápido en las áreas rurales. Ya se entregó para la elaboración de cada uno de los PER el documento Perfiles Educativos que debe ser continuado.

En la organización del Seminario Taller, las instituciones convocantes nos hemos esforzado por identificar las experiencias con buenos logros desarrolladas en áreas rurales de diversas regiones del país. El propósito que nos anima es demostrar que hay una contribución que hacer desde la educación para enfrentar la exclusión que afecta la vida de niñas y niños de nuestro país y que a partir de ellas es posible inferir políticas

públicas nacionales y regionales que garanticen su derecho a una educación relevante, lingüística y culturalmente pertinente, así como demandar cambios sociales más amplios.

Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa, Indicadores de la Educación. Perú 2004. Lima.

Naciones Unidas. Informe 2004. Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú. Lima.